

Die Onlinedienste des öffentlich-rechtlichen Rundfunks
– Zum Telemedienauftrag des § 11a RStV –

Inauguraldissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte der
Universität Mannheim

vorgelegt von Assessor Dennis Oswald
aus Worms

Dekan:	Professor Dr. Georg Bitter
Referent:	Professor Dr. Thomas Puhl
Korreferent:	Professor Dr. Thomas Fetzer, LL.M. (Vanderbilt)
Tag der mündlichen Prüfung:	13. Dezember 2012

Vorwort

Die vorliegende Dissertation entstand während meiner Tätigkeit als akademischer Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Öffentliches Wirtschaftsrecht und Medienrecht an der Universität Mannheim. Sie befindet sich auf dem Stand vom April 2012; nachfolgende Publikationen und Urteile wurden eingearbeitet, soweit es möglich war.

Für die Betreuung danke ich Herrn Professor Dr. Thomas Puhl. Sowohl beim Erstellen dieser Arbeit, als auch bei der Tätigkeit am Lehrstuhl hat er mir nicht nur den nötigen, sondern stets den maximal möglichen Freiraum eingeräumt und mir so großes Vertrauen entgegengebracht. Herrn Professor Dr. Thomas Fetzer, LL.M. danke ich, dass er trotz des Wechsels an die Universität Mannheim und der damit verbundenen Arbeitsbelastung in so kurzer Zeit das Zweitgutachten erstellt hat.

Dank schulde ich darüber hinaus den vielen Kollegen am Lehrstuhl und an der Fakultät, die durch wertvolle Anmerkungen, Diskussionen und auch (im positiven Sinn) Ablenkungen zum Gelingen der Arbeit beigetragen haben. Viele betrachte ich als Freunde. Besonders erwähnt seien hier Frau Regierungsrätin Stefanie Judex, Frau Ref. jur. Marie Metzger und Herr Thomas Möller, LL.M.

Meinen Eltern, Astrid und Klaus Oswald, danke ich dafür, dass sie mir jederzeit den Rücken gestärkt haben – nicht nur mittwochs.

Gewidmet ist die Arbeit meiner Frau, Dr. Lena Oswald, die mich jeden Tag aufs Neue beeindruckt und inspiriert.

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG.....	1
A. Problemstellung.....	1
B. Gang der Untersuchung und Zielsetzung.....	4
KAPITEL 1: Realbereich und Begriffsbestimmungen.....	6
A. Technische Grundlagen.....	6
I. Internet.....	7
1. Netzstruktur.....	7
2. Zugang und Nutzung	8
3. Zusammenfassung	9
II. World Wide Web.....	10
B. Onlinedienste.....	11
I. Arbeitsbegriff.....	11
II. Erfasste Dienstkategorien.....	12
III. Anbieter.....	13
1. Private Anbieter.....	13
a) Verlage.....	13
aa) e-Paper.....	13
bb) Websites.....	14
b) Private Rundfunkanbieter.....	16
c) Reine Onlineanbieter.....	17
d) Sonstige Anbieter und „Web 2.0“.....	17
2. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten.....	18
a) Entwicklung.....	19
b) Derzeitige Angebote.....	20
aa) ARD.....	20
bb) ZDF.....	21
cc) Deutschlandradio.....	22
C. Konvergenz der Medien.....	23
I. Technische Konvergenz.....	23
II. Konvergenz der Märkte und Dienste.....	24
III. Konvergenz im Nutzerverhalten.....	25
1. Reichweite der Internetnutzung.....	25
2. Verlagerung der Aufmerksamkeit ins Internet.....	26
a) Internet und Presse.....	27
b) Internet und Rundfunk.....	30
c) Veränderte Nutzung der Medien?.....	31
3. Zusammenfassung.....	33
KAPITEL 2: Verfassungsrechtliche Vorgaben.....	33
A. Onlinedienste als Massenmedien.....	34
I. Brückenfunktion der Massenmedien.....	34
1. Meinungsfreiheit.....	35
2. Informationsfreiheit.....	35
3. Massenmedien als Vermittler.....	36
II. Begriff der Massenkommunikation.....	37
1. Öffentlichkeit.....	37
a) Adressatenkreis.....	37
b) Adressierung und Willensrichtung des Senders.....	39

2.	Technische Verbreitungsmittel.....	40
3.	Indirekte Kommunikation.....	40
4.	Einseitige Kommunikation.....	41
5.	Weitere Ansichten.....	43
a)	Meinungsbildungsrelevanz und Eignung zur Meinungsbildung.....	44
b)	Journalistische Organisation.....	45
c)	Segmentierung zwischen Individual- und Massenkommunikation.....	46
6.	Zusammenfassung.....	48
B.	Normative Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.....	48
I.	Vielfaltsicherung.....	48
1.	Bedeutung der Medienfreiheiten für die Verwirklichung der Demokratie.....	48
2.	Wirkungsweise der Medien und Notwendigkeit insbesondere der Vielfaltsicherung.....	50
3.	Vielfaltsdimensionen.....	53
II.	Kommunikative Chancengleichheit.....	54
III.	Offene Kommunikationsprozesse.....	55
IV.	Integration der Gesellschaft.....	55
V.	Onlinebereich: Orientierungshilfe.....	57
C.	Arten der Zielverfolgung in den Medien nach klassischem Verständnis.....	58
I.	Rundfunk: Gesetzliche Ausgestaltung und duale Rundfunkordnung.....	59
1.	Ausgangspunkt: Sondersituation und besondere Bedeutung des Rundfunks.....	59
2.	Ausgestaltungsbedürftigkeit.....	60
a)	Schaffung einer „positiven Ordnung“.....	60
b)	Gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum.....	61
3.	Die duale Rundfunkordnung.....	62
a)	Beschreibung.....	62
b)	Grundversorgung und Funktionsauftrag.....	66
aa)	Grundversorgung.....	66
(1)	Technische Komponente.....	67
(2)	Inhaltliche Komponente.....	67
(3)	Organisatorisch-verfahrensrechtliche Komponente.....	70
bb)	Funktionsauftrag.....	71
cc)	Zusammenfassung.....	73
c)	Bestands- und Entwicklungsgarantie der Rundfunkanstalten.....	73
aa)	Herleitung.....	73
bb)	Technische Reichweite.....	75
cc)	Inhaltliche Reichweite.....	76
d)	Finanzierungsanspruch der Rundfunkanstalten.....	76
aa)	Finanzierungsanspruch.....	76
bb)	Gebühren und sonstige Einnahmen.....	77
(1)	Rundfunkgebühr.....	77
(2)	Rundfunkgebühr für „neuartige Empfangsgeräte“ und „Haushaltsabgabe“.....	78
(3)	Werbung und sonstige Einnahmen.....	79
cc)	Umfang des Finanzierungsanspruchs.....	80
II.	Presse: Markt und Außenpluralität.....	81
1.	Institutionelle Wirkung: Beitrag zur Erfüllung der „öffentlichen Aufgabe“.....	81
2.	Markt und Außenpluralität.....	83
III.	Kritik.....	84

1.	Wortlaut.....	85
2.	Systematik.....	87
a)	Stellung der Medienfreiheiten.....	87
b)	Berücksichtigung der Unternehmerfreiheit privater Anbieter.....	88
3.	Telos und historische Auslegung.....	91
a)	Gewandeltes mediales Umfeld.....	91
b)	Gewaltenteilung.....	93
c)	Abweichendes Freiheitsverständnis von Presse und Rundfunk?.....	93
4.	Zwischenergebnis.....	96
KAPITEL 3:	Verortung der Onlinedienste im Gefüge des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.....	96
A.	Grund und Nutzen einer Einordnung der Onlinedienste.....	96
I.	Verwischung der Grenzen der Mediensysteme.....	96
1.	Tatsächliche Entwicklung und formale Abgrenzungskriterien.....	97
2.	Überdehnung des Rundfunkbegriffs.....	98
II.	Einordnung als Determinante für die Tätigkeit der Rundfunkanstalten.....	99
B.	Verfassungsrechtliche Verortung.....	101
I.	Onlinedienste als Rundfunk im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.....	101
1.	Adressierung an die Allgemeinheit.....	102
2.	Verbreitung mittels elektronischer Hilfsmittel.....	103
3.	Darbietung.....	104
4.	Folge aus der Entwicklungsoffenheit: Onlinedienste als Rundfunk?.....	104
II.	Onlinedienste als Presse im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.....	106
1.	Drucktechnische Verkörperung.....	106
2.	Folge aus der Entwicklungsoffenheit der Presse: Onlinedienste als Presse?.....	107
III.	Nicht Rundfunk, nicht Presse?.....	109
1.	Abrufdienste als Teil der Meinungsfreiheit.....	109
2.	Ungeschriebene „Internetfreiheit“?.....	110
IV.	Einheitliches Grundrecht der Medienfreiheit.....	112
1.	Beschreibung.....	113
2.	Gründe für die Annahme eines einheitlichen Grundrechts.....	113
a)	Tatsächliche Annäherung von Presse und Rundfunk im Hybridmedium Internet.....	113
b)	Abkehr von formalen Kriterien und „rundfunkzentriertem“ Ansatz.....	115
c)	Konsequente Verwirklichung des Modells abgestufter Regulierung.....	116
aa)	Bestehendes Regulierungsmodell.....	116
bb)	Einbeziehung der Presse.....	117
cc)	Einheitliches Modell abgestufter Regulierung der Massenmedien.....	118
d)	Gesetzgebungskompetenzen.....	119
V.	Zwischenergebnis.....	120
KAPITEL 4:	Voraussetzungen und Grenzen für Onlinedienste der Rundfunkanstalten.....	120
A.	Gesetzesvorbehalt und Staatsferne.....	120
I.	Anstaltszweck.....	120
II.	Gebot der Staatsferne.....	122
B.	Voraussetzungen für einen Onlineauftrag.....	124
I.	Onlinedienste als Annex?.....	124
II.	Grundversorgung und Entwicklungsgarantie.....	125
1.	Kein zweckfreies Privileg der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.....	125
2.	„Mangelszenario“ im Bereich der Onlinedienste?.....	126
a)	Anbiervielfalt.....	127

b)	Inhaltliche Vielfalt.....	128
c)	Räumliche Vielfalt.....	128
d)	Spartenvielfalt.....	128
e)	Rezeptionsvielfalt.....	129
3.	Neue Begründungsansätze und Spezifika der Onlinedienste.....	129
a)	„Leuchtturm“ und Orientierungshilfe.....	129
b)	Keine abnehmende Bedeutung journalistischer Tätigkeit.....	130
c)	Keine Kompensation durch Suchmaschinen.....	132
aa)	Gatekeeperfunktion der Suchmaschinen.....	133
bb)	Gefahr externer Manipulation.....	134
cc)	Konzentration und Gefahr interner Manipulation.....	134
dd)	Technische Schwächen.....	136
ee)	Unkoordinierte Selbstregulierungsmechanismen?.....	136
4.	Substitute des klassischen Rundfunks.....	137
a)	Technisch.....	137
b)	Funktional.....	138
aa)	Tatsächliches Ersetzen des Rundfunks durch Onlinedienste.....	139
bb)	Funktionsübernahme.....	140
cc)	Notwendigkeit der Funktion in diesem Sektor.....	140
III.	Bereich außerhalb der Grundversorgung.....	140
IV.	Zwischenergebnis.....	141
C.	Grenzen.....	141
I.	Verhältnismäßigkeit.....	141
II.	Marktverfälschung.....	142
D.	Zusammenfassung.....	145
KAPITEL 5:	Einfachgesetzliche Rechtslage.....	145
A.	Allgemeiner Funktionsauftrag, § 11 RStV.....	145
I.	Generalklausel des § 11 Abs. 1 Satz 1 RStV.....	146
II.	Programmauftrag.....	146
1.	Überblick über internationales, europäisches, nationales und regionales Geschehen.....	146
2.	Bildung, Information, Beratung, Unterhaltung und Kultur.....	147
a)	Bildung.....	147
b)	Information.....	148
c)	Beratung.....	149
d)	Unterhaltung.....	150
e)	Kultur.....	150
B.	Auftragserweiterung: Spezieller Funktionsauftrag für Telemedien.....	151
I.	Begriff des Telemediums.....	151
1.	Elektronischer Informations- und Kommunikationsdienst.....	152
2.	Kein Rundfunk.....	153
a)	Adressierung an die Allgemeinheit.....	154
aa)	Begriff der Allgemeinheit: Massenmedien.....	154
bb)	Ausschlussgründe.....	154
b)	Linearität.....	155
c)	Angebot in Bewegtbild oder Ton entlang eines Sendeplans.....	157
3.	Kein Telekommunikationsdienst	157
4.	Zusammenfassung.....	159
II.	Eigenständiger Auftrag, § 11a RStV.....	159
III.	Umfang.....	160

1.	Ziele des § 11d Abs. 3 RStV.....	160
a)	Teilhabe an der Informationsgesellschaft.....	160
b)	Orientierungshilfe.....	161
c)	Förderung der Medienkompetenz.....	162
d)	Zusammenfassung.....	163
2.	Beauftragung.....	163
a)	Systematik.....	163
aa)	Direkt- und Gremienbeauftragung.....	163
bb)	Alleinige Zulässigkeit.....	164
b)	§ 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 RStV.....	164
aa)	Sieben-Tage-Regelung.....	165
(1)	Regelungsgegenstand.....	165
(2)	Bewertung.....	165
bb)	24-Stunden-Frist.....	166
(1)	Regelungsgegenstand.....	166
(2)	Bewertung.....	167
c)	§ 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RStV.....	168
aa)	Sendungsbezug.....	169
bb)	Rückgriff auf für die Sendung genutzten Materialien und Quellen..	170
cc)	Vorankündigungen.....	171
d)	§ 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 RStV.....	172
aa)	Sendungen und sendungsbezogene Telemedien.....	172
bb)	Nicht sendungsbezogene Telemedien.....	172
(1)	Begriff.....	172
(2)	Zulässigkeit.....	173
e)	§ 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 RStV.....	173
aa)	Begriff.....	173
bb)	Notwendigkeit des Drei-Stufen-Tests.....	174
C.	Begrenzung des Telemedienauftrags.....	175
I.	Journalistisch-redaktionelle Veranlassung und Gestaltung.....	175
1.	Zum Begriff „journalistisch-redaktionell“.....	175
2.	Zum Begriff „journalistisch-redaktionell veranlasst“.....	176
3.	Zum Begriff „journalistisch-redaktionell gestaltet“.....	177
4.	Bewertung.....	178
II.	Verbotstatbestände.....	178
1.	Verbot von Werbung und Sponsoring.....	178
a)	Begriff und Zwecksetzung.....	178
b)	Bewertung.....	179
2.	Verbot des Angebots von Nicht-Auftragsproduktionen auf Abruf.....	180
3.	Verbot flächendeckender lokaler Berichterstattung.....	181
a)	Begriff der „flächendeckenden lokalen Berichterstattung“.....	181
b)	Bewertung.....	182
4.	Verbot nichtsendungsbezogener presseähnlicher Angebote.....	182
a)	Begriff und Umfang.....	183
aa)	Sendungsbezug.....	183
bb)	Presseähnlichkeit.....	183
(1)	Statische Darstellung.....	184
(2)	Gestalterische Entsprechung.....	184
cc)	Angebot.....	186

b)	Bewertung.....	187
5.	Negativliste.....	188
a)	Sendungsbezug.....	189
b)	Einzelfälle.....	189
aa)	Nr. 1: Anzeigenportale usw.....	189
bb)	Nr. 2: Branchenregister und -verzeichnisse.....	190
cc)	Nr. 3: Preisvergleichsportale.....	190
dd)	Nr. 4: Bewertungsportale.....	190
ee)	Nr. 5: Börsen.....	191
ff)	Nr. 6: Ratgeberportale ohne Sendungsbezug.....	191
gg)	Nr. 7: Business-Networks.....	192
hh)	Nr. 8: Telekommunikationsdienstleistungen.....	192
ii)	Nr. 9: Wetten.....	192
jj)	Nr. 10: Softwareangebote.....	193
kk)	Nr. 11: Routenplaner.....	193
ll)	Nr. 12: Verlinkung ohne redaktionelle Prüfung.....	193
mm)	Nr. 13: Musikdownload.....	194
nn)	Nr. 14: Spieleangebote ohne Sendungsbezug.....	195
oo)	Nr. 15: Fotodownload ohne Sendungsbezug.....	195
pp)	Nr. 16: Veranstaltungskalender.....	196
qq)	Nr. 17: Foren/Chats ohne Sendungsbezug.....	196
D.	Absicherung durch Verfahren.....	197
I.	Telemedienkonzepte.....	197
1.	Sinn und Zweck.....	197
2.	Begriff des Telemedienkonzepts und des Angebots.....	198
3.	Anforderungen an die Konkretisierung.....	199
a)	Zielgruppe.....	199
b)	Inhalt.....	199
c)	Ausrichtung.....	199
d)	Verweildauer.....	200
e)	Kosten.....	200
II.	Drei-Stufen-Test.....	200
1.	Sinn und Zweck des Verfahrens.....	200
2.	Anwendungsbereich.....	201
a)	Erfasste Angebote.....	201
b)	„Neue“ und „geänderte“ Angebote.....	201
3.	Ablauf des Verfahrens.....	203
a)	Vorprüfung.....	203
b)	Beschreibung des Angebots.....	203
aa)	§ 11f Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 RStV.....	204
bb)	§ 11f Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 RStV.....	204
cc)	§ 11f Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 RStV.....	205
dd)	§ 11f Abs. 4 Satz 3 RStV.....	205
ee)	§ 11f Abs. 4 Satz 4 RStV.....	206
c)	Eröffnung des Verfahrens.....	206
d)	Informationssammlung.....	207
aa)	Stellungnahmen.....	207
bb)	Gutachten zu marktlichen Auswirkungen.....	207
e)	Abwägung.....	208
aa)	Erste Stufe: Auftragsbezug.....	208

bb)	Zweite Stufe: Beitrag zum Wettbewerb.....	209
(1)	Analyse der derzeitigen Wettbewerbssituation.....	209
(2)	Publizistischer Mehrwert des Angebots.....	210
(3)	Vergleich.....	211
cc)	Dritte Stufe: Finanzielle Auswirkungen.....	211
dd)	Entscheidung und Begründung.....	212
(1)	Entscheidungsfindung.....	212
(2)	Begründung.....	213
f)	Verfahrensabschluss.....	213
aa)	Prüfung der Rechtsaufsichtsbehörde.....	213
bb)	Veröffentlichung.....	214
4.	Rechtsschutz.....	214
a)	Im Hinblick auf Verfahrensrechte.....	214
b)	Im Hinblick auf das Ergebnis der Prüfung.....	215
aa)	Vorliegen eines anfechtbaren Verwaltungsakts.....	215
bb)	Subjektives Recht.....	215
cc)	Umfang der gerichtlichen Überprüfung.....	216
5.	Bewertung.....	216
a)	Kosten des Verfahrens.....	217
b)	Schwächen des Verfahrens.....	217
E.	Zusammenfassung.....	219
	ZUSAMMENFASSENDE THESEN.....	220
	LITERATURVERZEICHNIS.....	228

EINLEITUNG

A. Problemstellung

§ 11a Abs. 1 Satz 1 des Rundfunkstaatsvertrags (RStV) lautet schlicht: „Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind Rundfunkprogramme (Hörfunk- und Fernsehprogramme) und Telemedien nach Maßgabe dieses Staatsvertrages und der jeweiligen landesrechtlichen Regelungen.“ Diese auf den ersten Blick unscheinbare Regelung beinhaltet nicht weniger als eine qualitative Neuausrichtung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks¹: Waren die (einfachgesetzlich als Telemedien bezeichneten) Onlinedienste² der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vor dem Inkrafttreten des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags³ (RÄStV) nur als lose „programmbegleitende“ Annextätigkeiten zum klassischen Fernseh- und Hörrundfunk zulässig⁴, sind sie nun zur damit grundsätzlich gleichrangigen Pflichtaufgabe der Anstalten aufgewertet worden.

Dem am 1. Juni 2009 in Kraft getretenen 12. RÄStV ging das durch Entscheidung der Europäischen Kommission vom 24.04.2007⁵ eingestellte Beihilfeverfahren E 3/2005 gegen die Bundesrepublik Deutschland voraus. Gegenstand dieses Verfahrens bildete die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wie sie in der Bundesrepublik praktiziert wird⁶, wobei das besondere Augenmerk auf den Online-Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten lag. Die Kommission stellte öffentlich-rechtliche Online-Aktivitäten nicht grundsätzlich in Frage.⁷ Sie war vielmehr der Auffassung, dass die bisherigen, ihrer Ansicht nach zu unscharf formulierten Auftragsdefinitionen für die Erbringung von Mediendiensten die diesbezügliche Gebührenfinanzierung als unzulässige Beihilfe nach Art. 87 ff. EG⁸ qualifiziere. Um in den Genuss der privilegierenden Regelung des Art. 86 Abs. 2 EG⁹ zu gelangen, bedürfe es einer präziseren Umschreibung der Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und damit letztlich einer Aufgabenbegrenzung.

Trotz zum Teil vorher geäußerter gegenteiliger Ansichten im rechtswissenschaftlichen Schrifttum¹⁰

1 Ladeur, ZUM 2009, 906 (906); Wimmer, ZUM 2009, 601 (602).

2 S. zu diesem Arbeitsbegriff und den davon umfassten Diensten unten S. 11 f.

3 Zwölfter Staatsvertrag zur Änderung der rundfunkrechtlichen Staatsverträge vom 18.12.2008. S. dazu etwa das Gesetz zum Zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrag und zur Änderung medienrechtlicher Vorschriften des Landes Baden-Württemberg vom 24. März 2009, GBl. 2009, S. 130.

4 S. dazu unten S. 124 ff.

5 K(2007) 1761 endg.; abrufbar unter http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2005/e003-05.pdf; zuletzt abgerufen am 26.03.2009.

6 S. dazu unten S. 77 ff.

7 K(2007) 1761 endg., Rn. 229.

8 Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon: Art. 107 ff. AEUV.

9 Jetzt: Art. 106 Abs. 2 AEUV.

10 Vgl. Frey, ZUM 1999, 528 ff.; Krausnick, ZUM 2007, 806 ff.; Dörr, K&R 2001, 233 ff. mit unterschiedlicher Gewichtung.

und seitens der Bundesregierung¹¹ kam es zum sog. Beihilfekompromiss, in dem die Bundesrepublik Zusagen über die Konkretisierung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf dem Gebiet der Telemedien gab.¹² Der hieraus resultierende 12. RÄStV enthält wesentliche Neuregelungen über den Programmauftrag und die Reichweite des Angebots von Telemedien durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, geht aber in Teilen auch über die Zusagen an die Kommission hinaus.

Diese neue Konturierung des Aufgabenbereichs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten hat Auswirkungen auf den gesamten Medienbereich. Die wachsende Bedeutung des Internet und das sich wandelnde Nutzerverhalten¹³ zwingt private wie öffentlich-rechtliche Medienanbieter zu Neuausrichtungen ihrer Geschäftskonzepte und Publikationsformen.¹⁴ Deshalb verwundert es nicht, dass neben juristischen Fachautoren auch Verlage im Zuge der Beratungen zum 12. RÄStV (verfassungs-) rechtliche Bedenken im Hinblick auf die Online-Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten anmeldeten. In seiner „Münchener Erklärung“¹⁵ argumentierte der Verband Deutscher Zeitschriftenverleger, dass die „ständige Expansion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ die freie und unabhängige Presse in ihrem Bestand und ihrer Entwicklung bedrohe.

Tatsächlich stehen Presseanbieter nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in einer publizistischen Konkurrenzsituation; die öffentliche Aufgabe der Presse¹⁶, also der Beitrag zur Meinungsbildung, unterliegt – im Gegensatz zum staatlich auszugestaltenden Rundfunk – einer weitgehenden Selbstregulierung. Publizistische Vielfalt entsteht hier nicht durch die staatlich ausgeformte Ordnung, sondern durch Wettbewerb.¹⁷ Für die Presse beinhaltet dies die Notwendigkeit, sich auch im wirtschaftlichen Wettstreit zu behaupten.¹⁸ Presseunternehmen sind daher nicht nur in publizistischer, sondern auch in wirtschaftlicher Hinsicht gezwungen, am steigenden Online-Werbeumsatz¹⁹ zu partizipieren und neue Finanzierungsmodelle für ihre Inhalte am Markt zu finden.²⁰ So verwundert es nicht, dass beispielsweise das Medienunternehmen Axel Springer AG sein Geschäft mit Online-Medien drastisch ausbauen will und plant, in zehn Jahren die Hälfte seines Gewinns und Ge-

11 Vgl. die Mitteilung der Bundesregierung an die Europäische Kommission vom 06.05.2005 (abgedruckt in epd medien 38/2005).

12 K(2007) 1761 endg., Rn. 327, 333 ff., 337 ff.

13 S. dazu unten S. 25 ff.

14 Ory, AfP 2010, 20 (24); Wimmer, ZUM 2009, 601 (602).

15 Abrufbar unter http://www.vdz.de/fileadmin/download/Medienpolitik/Muenchner_Erklaerung.pdf; zuletzt abgerufen am 06.03.2009.

16 S. dazu unten S. 81 f.

17 BVerfGE 20, 162 (175).

18 BVerfGE 21, 271 (279 f.); Gädeke, in Schiwy/Schütz/Dörr, Medienrecht, S. 423; Kannengießer, in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, Art. 5, Rn. 11.

19 Dazu Vogel, MP 2008, 236 ff.

20 Ory, AfP 2010, 20 (23 f.).

samtumsatzes mit digitalen Geschäften zu erwirtschaften.²¹ Verstärkt wird dieser wirtschaftliche Druck auf die Presseanbieter dadurch, dass insbesondere bei Jugendlichen²² eine stark rückläufige Nutzung der klassischen Zeitschriften zu verzeichnen ist.²³ Klassische Zeitungen sehen sich der Konkurrenz durch neue Gerätegattungen wie sog. Smartphones oder Tablet-Computer ausgesetzt.

Während die Presse bislang also nur mit Konkurrenten mit den gleichen wirtschaftlichen Zwängen und Voraussetzungen konfrontiert war²⁴, trifft sie im Onlinebereich auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der aufgrund der Gebührenfinanzierung nicht von Werbeeinnahmen abhängig ist (und nicht sein soll²⁵).²⁶ Im Bereich der Telemedien treffen damit die unterschiedlichen Voraussetzungen und Regelungskonzepte in einem Medium gleichartig aufeinander²⁷ und stehen im Wettbewerb zueinander.²⁸ Aus Sicht der Presseanbieter fällt dabei besonders ins Gewicht, dass im Zuge steigender Internetnutzungsdauer zwar die tägliche Zeitungsnutzung bei Internetnutzern sinkt, jedoch (derzeit) kein reduzierter Fernsehkonsum auftritt.²⁹ Entsprechend harsch fielen die Reaktionen auf ein Gutachten³⁰ des ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Hans-Jürgen Papier aus, wonach der Begriff der „Presseähnlichkeit“ im Sinne der §§ 2 Abs. 2 Nr. 20, 11d Abs. 2 Nr. 3 RStV eng zu fassen und im Ergebnis die öffentlich-rechtlichen Online-Angebote rechtlich nicht zu beanstanden seien.³¹

21 <http://www.welt.de/webwelt/article3609483/Axel-Springer-AG-baut-das-Online-Geschaef-aus.html>; zuletzt abgerufen am 07.07.2009. Ab dem 12.12.2012 wurde die bisher kostenfreie Website der Zeitung „Die Welt“ durch ein Abonnement-Modell ersetzt (<http://www.welt.de/wirtschaft/webwelt/article111936712/Die-neuen-Abo-Modelle-der-Welt.html>; zuletzt abgerufen am 17.12.2012).

22 Klingler, MP 2008, 625 (631).

23 Kolo/Meyer-Lucht, M&K 2007, 513.

24 Die Kontroverse über die wirtschaftlichen Auswirkungen öffentlich-rechtlicher Wettbewerber für die Presse reicht bis in die 1950er Jahre zurück, vgl. nur OLG München, NJW 1958, 1298 ff.; eine ähnliche Debatte wird auch seit der Frühphase des privaten Rundfunks für das Verhältnis zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern geführt, vgl. dazu Hecker, ZUM 1987, 276 ff.

25 BVerfGE 12, 205 (261).

26 Bullinger, in HStR VII, § 163, Rn. 7.

27 Vgl. Bullinger, AfP 2007, 407 (408 f.), der von einem „Zusammenwachsen“ von Presse und Rundfunk durch elektronische Informationsangebote spricht und dadurch gleichzeitig das Ende des „verhältnismäßig friedliche[n] Nebeneinander von Presse und Rundfunk“ gekommen sieht; Starck sieht insoweit in von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 102 eine „Konfusion“ des Rundfunks mit dem Pressebegriff; Gersdorf sieht „zwei Welten aufeinander treffen“ (Gersdorf, Legitimation und Legitimierung, S. 24); Witt, Internet-Aktivitäten, S. 19; aA: Eberle, MMR 2003, 623 f., der eine Wettbewerbslage zu Presseanbietern mit dem Hinweis auf Werbefreiheit und Programmbezug der Onlinedienste der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verneint.

28 Ladeur, ZUM 2009, 906 (908); Schoch, in Leipold (Hrsg.), Rechtsfragen des Internet und der Informationsgesellschaft, S. 90; von Wallenberg, ZUM 2004, 875 (876).

29 van Eimeren/Frees, MP 2009, 334 (347) auf Basis der ARD/ZDF-Onlinestudie 2009; dieser Befund wird bestätigt von dens., in MP 2012, 362 (376) auf Basis der ARD/ZDF-Onlinestudie 2012; sie führen insbesondere aus, dass auch bei jüngeren Bevölkerungsgruppen der Fernsehkonsum konstant gestiegen ist. Einen etwas sinkenden klassischen TV-Konsum für die Jahre 2010-2015 prognostizierte hingegen die A.T. Kearney-Studie Internet Value Chain Economics aus dem Jahr 2010 (abrufbar unter <http://www.atkearney.com/documents/10192/178350/internet-value-chain-economics.pdf/bd910b2c-bdae-4d6f-8903-f5edad6784eb>, zuletzt abgerufen am 04.01.2013).

30 Papier/Schröder, Gutachten, abgedr. in epd medien Nr. 60/2010, 16 ff.

31 S. den Kommentar von Michael Hanfeld zu diesem Gutachten in der FAZ vom 21.07.2010 (abrufbar unter <http://www.faz.net/s/Rub7FC5BF30C45B402F96E964EF8CE790E1/Doc~EE18483265C814A3B1B74A235C24411~A.Tpl~Ecommon~Spezial.html>, zuletzt abgerufen am 26.07.2010), in dem in polemisch überspitzter Form von ei-

Andererseits beschränkt der 12. RÄStV den Handlungsspielraum für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.³² Da Veränderungen der Mediennutzung die Bedeutung des Rundfunks für die öffentliche Meinungsbildung relativieren können, reagierten die Rundfunkanstalten durch ein Ausdehnen der Angebote auf die neuen Medien.³³ Der damalige Intendant des ZDF, Markus Schächter, sprach deshalb im Hinblick auf enger gefasste Onlineermächtigungen gar von einem „Zensurverdacht“ und einem „Maulkorb“ für die Anstalten.³⁴ Tatsächlich hat das ZDF infolge des 12. RÄStV sein Internetangebot erheblich reduziert. Von den unter den Adressen zdf.de, heute.de und sport.zdf.de abrufbaren Inhalten wurden bis Ende 2009 rund 80 % aus dem Netz genommen, was in Summe etwa 93.500 Textdokumenten entspricht.³⁵

Trotz der umfassenden Neuregelungen und weitreichenden Anpassungen in den öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten ist der Streit um die öffentlich-rechtlichen Onlinedienste nicht beigelegt. Auf eine Klage mehrerer Zeitungsverlage hin untersagte das Landgericht Köln die von der ARD angebotene Tagesschau-Applikation („App“) in der Form vom 15.06.2011, die (aufbereitete) Inhalte der Tagesschau auf Smartphones und Tablet-PC transportiert.³⁶ Die ARD hat gegen dieses Urteil Rechtsmittel eingelegt.³⁷

B. Gang der Untersuchung und Zielsetzung

Durch den 12. RÄStV wird der Aufgabenbereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten neu definiert, was angesichts der unbestrittenen Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Auswirkungen auf die gesamte Medienlandschaft hat. Während einerseits die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in ihrem Spielraum für Onlinedienste eingeschränkt werden, ist für private Anbieter im Internet nunmehr klar, dass unter bestimmten Voraussetzungen auch von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bestimmte Onlinedienste als eigenständige Pflichtaufgabe angeboten

nem „totalen Machtanspruch“ sowie dem „Ende der freien Presse“ und der „Herrschaft des Staatsjournalismus“ die Rede ist. Als Reaktion hierauf veröffentlichte der ARD-Vorsitzende Peter Boudgoust einen offenen Brief an den Mitherausgeber der FAZ, Frank Schirrmacher (abrufbar unter <http://www.ard.de/intern/-/id=1886/nid=1186/-did=1527714/exkc18/>, zuletzt abgerufen am 26.07.2010). Boudgoust verwahrt sich darin gegen den angeblich im Kommentar erweckten Eindruck von „Gefälligkeitsurteilen“ und nannte den Kommentar „einer seriösen Zeitung unwürdig“. Wiederum mit einem offenen Brief antwortete Schirrmacher in der FAZ vom 26.07.2010 und kritisierte die „in der Maßlosigkeit kaum noch zu überbietende(n)“ Behauptungen Boudgousts (abrufbar unter <http://www.faz.net/s/Rub510A2EDA82CA4A8482E6C38BC79C4911/Doc~EC361577F34AE4183A115F3A59AD0927~A.Tpl~Ecommon~Scontent.html>, zuletzt abgerufen am 26.07.2010).

32 S. zu den Grenzziehungen für Telemedienangebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten etwa die Verbotstatbestände in der „Negativliste“ des § 11d Abs. 5 Satz 4 RStV (dazu unten S. 188 ff.).

33 Jungheim, ZUM 2008, 493 (494).

34 http://www.welt.de/fernsehen/article1855981/ZDF_Intendant_wirft_Verlagen_Zensurversuch_vor.html; zuletzt abgerufen am 01.07.2009. S. auch Eberle, AfP 1998, 272 (272): „Das Internet ist kein Ort für mediale Platzhirsche mit Alleinstellungsanspruch.“

35 Schmidt/Eicher, epd medien 45/46/2009, 5 (6) sowie epd medien 41/2009, 10.

36 LG Köln, Urt. v. 27.09.2012, Az. 31 O 360/11 – juris. S. dazu unten S. 182 ff.

37 S. hierzu die von der ARD bereitgestellten Informationen, abrufbar unter <http://www.tagesschau.de/inland/tagesschauapp142.html>; zuletzt abgerufen am 29.10.2012.

werden und insoweit weitere Wettbewerber vorhanden sind.

Das Ziel der Dissertation ist es, den neu gesteckten Rahmen für den Bereich der öffentlich-rechtliche Telemedienangebote auf seine Vereinbarkeit mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben hin zu überprüfen und Lösungsansätze zu den auftretenden Problemfeldern, insbesondere der Kollisionslage mit den rechtlichen und wirtschaftlichen Interessen privater Anbieter, insbesondere aus dem Bereich der Presse, zu erarbeiten. Das europarechtliche Gebot nach einer hinreichend transparenten und deutlichen Aufgabenbeschreibung kann, da die Europäische Kommission im Beihilfekommiss die Zusagen der Bundesrepublik Deutschland akzeptiert hat, hier als erfüllt angesehen werden.

Im ersten Kapitel soll der Realbereich der Onlinedienste beschrieben und damit die Basis für die Untersuchung gelegt werden. Dazu werden auch die technischen Grundlagen für die Verbreitung von Onlinediensten umrissen und die weiteren für die Bearbeitung notwendigen Fachbegriffe geklärt. Zudem werden die umfassten Dienstkategorien sowie ihre wirtschaftliche und publizistische Bedeutung beschrieben. Dies ist notwendig, da die Einordnung in das von Art. 5 Abs. 1 GG und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägte Mediensystem – und damit der Bedarf nach Regulierung – wesentlich von der Wirkweise, d.h. der publizistischen Bedeutung eines Mediums abhängt.

In Kapitel 2 werden die verfassungsrechtlichen Vorgaben für Onlinedienste beschrieben. Dazu wird zunächst das dieser Studie zugrundeliegende Verständnis der Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit(en) dargelegt und die Einordnung der Onlinedienste in den Bereich der Massenmedien vorgenommen. Im Anschluss werden die verfassungsrechtlichen Zielvorgaben an die Massenmedien beschrieben und die Art der Zielverfolgung in den (klassischen) Mediengattungen erläutert.

Danach sollen im dritten Kapitel die Onlinedienste in das verfassungsrechtliche Gefüge des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG eingeordnet werden. Hierbei wird darzulegen sein, dass angesichts der sich wandelnden Medienlandschaft und der fortschreitenden Konvergenz der Medien von einem einheitlichen Grundrecht der Medienfreiheit auszugehen ist.

Da das im ersten Kapitel gefundene Begriffsverständnis von Onlinediensten verfassungsrechtlichen Ansprüchen und Vorgaben genügen muss, muss es an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie der einschlägigen Literatur gemessen werden. Hierbei wird in Kapitel vier insbesondere auf die Frage des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im von der herrschenden Ansicht angenommenen dualen Rundfunksystem sowie der Bestands- und Entwicklungsgarantie von Rundfunk und Presse in Zeiten sich wandelnder Medientechnologien, Märkte und Nutzerverhaltens zu klären sein. Deshalb wird der Aufgabenbereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten da-

hingehend untersucht, ob und inwieweit Onlinedienste verfassungsrechtlich zulässig oder gar geboten sind. Hierbei ist insbesondere auf das Problem der Programmautonomie, „Gegenrechte“ Dritter, also der privatwirtschaftlich organisierten Medienanbieter, und die Position des Rezipienten als Gebührenzahler einzugehen.

Im abschließenden Kapitel fünf werden die einschlägigen Regelungen des Rundfunkstaatsvertrags einer kritischen Würdigung unter Beachtung der gewonnenen Ergebnisse unterzogen. Dabei wird vor allem das Spannungsfeld zwischen den aus den unionsrechtlich bestehenden Vorgaben mit den verfassungsrechtlichen Zielsetzungen des Art. 5 Abs. 1 GG zu berücksichtigen sein. Die unionsrechtlichen Vorgaben können hier wiederum als feststehend akzeptiert werden, denn einerseits wurden die im 12. RÄStV getroffenen Regelungen infolge des Beihilfekompromisses von der Europäischen Kommission akzeptiert. Zum anderen sind die Landesgesetzgeber bei der Normierung des 12. RÄStV teilweise über die Zusagen an die EU hinausgegangen. So enthielt der Beihilfekompromiss beispielsweise kein Verbot nicht sendungsbezogener presseähnlicher Angebote im Bereich der Telemedien (§ 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Halbs. 3 RStV).³⁸

Übergreifend sind aktuelle Studien über das Nutzerverhalten zu berücksichtigen, da dieses die faktischen Voraussetzungen für einen „Bedarf“ nach (oder gar einem „Zwang“ zu) öffentlich-rechtlichen Telemedien setzt. Gerade die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur „dualen Rundfunkordnung“ baut auf einer Reihe von Prämissen über die tatsächliche Rolle des Rezipienten und der Medien im gesellschaftlichen Gefüge auf, die auf ihre Tragfähigkeit für den Onlinebereich zu überprüfen sind. Die Arbeit schließt mit einer Zusammenfassung der gewonnenen Ergebnisse in Thesenform.

KAPITEL 1: Realbereich und Begriffsbestimmungen

In einem ersten Schritt sind die technischen Grundlagen der Telemedien zu umreißen. Darauf aufbauend kann der Rechtsbegriff der Telemedien näher beschrieben werden.

A. Technische Grundlagen

Im Verlauf der Untersuchung werden wiederkehrend Begriffe verwendet, die ein technisches Vorverständnis voraussetzen. Deshalb sollen diese Begriffe in einem ersten Schritt erläutert werden.

³⁸ Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 29 f.

I. Internet

1. Netzstruktur

Die hier untersuchten Onlinedienste nutzen als Telemedien das Internet als Basis ihrer Verbreitung. Beim Namen „Internet“ handelt es sich um ein Akronym aus den englischen Begriffen „inter-connected networks“.³⁹ Das deutet an, dass es sich bei dem Internet um ein weltumspannendes Netzwerk von miteinander verbundenen Rechnern handelt, das aus einer nicht mehr bestimmbar Zahl von Computern (und Netzwerken⁴⁰) besteht.⁴¹ Diese Computer sind über das Internet dergestalt verbunden, dass Daten jeder Art dezentral ausgetauscht werden können.⁴² Das Internet ermöglicht damit, im Gegensatz zur Druckpresse und dem klassischen Rundfunk, nicht nur eine einseitige Kommunikation vom Sender zum Empfänger, sondern auch einen Austausch von Informationen und ein schnelles und kostengünstiges Erreichen einer Vielzahl möglicher Nutzer.⁴³

Die Vernetzung als solche ist ebenfalls nicht zentral organisiert, eine eigene Netzinfrastruktur des Internet besteht nicht.⁴⁴ Grundlage des Austauschs der Informationen ist vielmehr die Verwendung eines technischen Standards („Protokoll“)⁴⁵, also einer Beschreibung der Verfahren, nach denen die Datenübermittlung zwischen mehreren zusammenarbeitenden Einheiten erfolgt.⁴⁶ Das dem Internet zugrunde liegende Protokoll ist das TCP/IP-Modell.⁴⁷ Danach wird jedem an das Netz angeschlossenen Gerät eine sog. Internet Protocol (IP)-Adresse⁴⁸ zugewiesen, um es eindeutig zu identifizieren. Sendet ein Teilnehmer Daten, werden diese an die IP-Adresse des Empfängers geleitet.⁴⁹

Die Informationen werden jedoch nicht als Ganzes versendet, sondern in sendefähige „Pakete“ zerlegt, um sie dann – oftmals auf unterschiedlichen Wegen⁵⁰ – fragmentiert zu versenden.⁵¹ Im Gegensatz zur Vermittlung der Sprache über das Telefonnetz wird also nicht vor dem Datenaustausch eine

39 Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 119.

40 Leib/Werle, RuF 1998, 254 (256); ein Beispiel für ein mit dem Internet verbundenes nicht-öffentliches Netzwerk ist das Netzwerk der Universität Mannheim.

41 Dörr/Schwartmann, Medienrecht, Rn. 13. S. zur historischen Entwicklung des Internet Sieber, in Hoeren/Sieber, Handbuch Multimedia-Recht, 1, Rn. 1 ff.

42 LG Mannheim, NJW 1996, 2736 (2736).

43 Fechner, Medienrecht, Kapitel 12, Rn. 6; laut Sieber, in Hoeren/Sieber, Handbuch Multimedia-Recht, 1, Rn. 4 verbindet das Internet eine Milliarde Nutzer.

44 Witt, Internet-Aktivitäten, S. 25; Dörr/Schwartmann, Medienrecht, Rn. 13; Koenig/Loetz/Neumann, Telekommunikationsrecht, S. 34.

45 Mayer, NJW 1996, 1782 (1783); Mecklenburg, ZUM 1997, 525 (526).

46 Koenig/Loetz/Neumann, Telekommunikationsrecht, S. 34.

47 Goldhammer/Zerdick, Rundfunk online, S. 30 f.; Mayer, Das Internet im öffentlichen Recht, S. 34; Sieber, in Hoeren/Sieber, Handbuch Multimedia-Recht, 1, Rn. 2; Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 213.

48 IP-Adressen bestehen aus Zahlenkombinationen, die einem bestimmten, standardisierten Muster folgen, beispielsweise „134.155.62.141“ für einen im Netzwerk der Universität Mannheim angeschlossenen PC. Näher zur IP-Adresse: Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 122.

49 Goldhammer/Zerdick, Rundfunk online, S. 31.

50 Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, § 2, Rn. 126.

51 Sieber, in Hoeren/Sieber, Handbuch Multimedia-Recht, 1, Rn. 51 f.

Verbindung aufgebaut, die Sender und Empfänger kennzeichnet, um dann kontinuierlich-fließend Informationen über diese zu versenden. Aufgrund der dezentralen Struktur des Netzes besteht gerade keine direkte Verbindung zwischen Sender und Empfänger. Deshalb werden die einzelnen Datenpakete mit den jeweiligen IP-Adressen versehen um sicherzustellen, dass sie dem Endpunkt des Sendevorgangs zugeordnet werden können.

Allerdings können einzelne Datenpakete unterschiedlich lange unterwegs sein, verloren gehen oder in der falschen Reihenfolge ankommen. Der Erfolg des Sendevorgangs wird durch das Transfer Control Protocol (TCP) gewährleistet, das beim Verlust von Datenpaketen beispielsweise deren erneute Versendung veranlasst.⁵²

Die Geschwindigkeit der Übertragung wird durch ein „Backbone“ (Rückgrat) genanntes System von leistungsstarken Breitbandleitungen zwischen Netzknoten⁵³, also den Hauptsträngen des Netzes, gewährleistet. Die gesendeten Datenpakete werden vom Ausgangsrechner an einen Knotenpunkt geleitet und von dort über die miteinander verbundenen Vermittlungsrechner („Router“) zum Empfänger weitergeleitet.⁵⁴

2. Zugang und Nutzung

Für den privaten Markt wird der Zugang zum Netz als kostenpflichtige Dienstleistung von sog. Access-Providern (als Unterfall der Internet-Service-Provider (ISP)⁵⁵) ermöglicht. Unter Access Providing kann hierbei das Gewähren, Aufrechterhalten und – wenn nötig – das Resynchronisieren des technischen Zugangs zu vorhandenen geschlossenen oder offenen Netzen verstanden werden.⁵⁶ Technisch geschieht der Transfer der Daten beispielsweise durch Nutzung der Telefon- oder Breitbandleitungen und (zunehmend) drahtlosen Verbindungen⁵⁷, über die der Kunde einen Rechner des Access-Providers als Einwahlknoten zu einem Internetknotenpunkt einsetzt; der Accessprovider teilt dem Kunden auch die notwendige IP-Adresse zu.⁵⁸

Um eigene Inhalte für andere Nutzer abrufbar „ins Netz“ zu stellen, müssen diese Zugriff auf den Speicherort haben. Hierzu wird, wenn kein eigener dauerhaft mit dem Netz verbundener Web-Server⁵⁹ betrieben werden soll, ein Host Provider⁶⁰ benötigt. Dieser stellt dem Kunden Speicherplatz

52 Dörr/Schwartmann, Medienrecht, Rn. 13.

53 Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 23; Sieber, in Hoeren/Sieber, Handbuch Multimedia-Recht, 1, Rn. 22.

54 Fiedler, Meinungsfreiheit in einer vernetzten Welt, S. 35.

55 Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, § 2, Rn. 123; der ISP bietet darüber hinaus auch Hosting an; s. dazu sogleich.

56 Härtling/Müßig, K&R 2009, 233; Härtling, CR 2001, 37 (38); Lünenbürger, in Scheurle/Mayen, TKG, § 3, Rn. 59.

57 Sieber, in Hoeren/Sieber, Handbuch Multimedia-Recht, 1, Rn. 21.

58 Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 8.

59 Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, § 2, Rn. 123; Server sind Rechner in einem Netzwerk, die für andere („Client“) Dienstleistungen erbringen, bspw. das Bereitstellen von Speicherkapazität.

60 Teilweise auch als Webspace-Provider bezeichnet.

auf einem konstant mit dem Netz verbundenen sog. Host-Rechner⁶¹ zur Verfügung, so dass dort hinterlegte Daten des Kunden – in der Regel eine Website⁶², also ein „Internetauftritt“⁶³ – weltweit abgerufen werden können⁶⁴.

Derjenige, von dem die abzurufenden Informationen, also die Inhalte⁶⁵ stammen, wird als Content Provider bezeichnet.⁶⁶ Dies kann jede Privatperson sein, da die Zugangshürden zum Internet, insbesondere in finanzieller Hinsicht, vergleichsweise gering sind.⁶⁷ Der Informationsfluss kann individuell adressiert erfolgen oder an eine unbestimmte Personenzahl gerichtet sein. Der Einzelne kann damit im Internet als Rezipient wie auch als Sender auftreten.

Der Umstand, dass eine Verbindung zu einem Rechnernetz – insbesondere dem Internet – besteht und dass ein Datenaustausch möglich ist, wird mit dem Schlagwort „online“ umschrieben.⁶⁸

3. Zusammenfassung

Das Internet lässt sich beschreiben als ein Netz eindeutig definierter Rechner, die über ein gemeinsames Protokoll miteinander kommunizieren⁶⁹ und das bestimmte weitere Strukturen aufweist; es ist eine Umgebung, die bestimmte Dienste ermöglicht.⁷⁰ Als solche stellt es eine Verbreitungsplattform⁷¹, bzw. Infrastruktur⁷² für Informationen aller Art an individuell bestimmte oder unbestimmte Rezipienten mit der Möglichkeit der beidseitigen Kommunikation dar. Es ist Inhaltsmedium mit eigenständigen Angebotstypus und Transportmedium für anderweitige Angebote, beispielsweise als Verbreitungsplattform für (klassische) Rundfunkinhalte.⁷³

61 Also den Server des Host-Providers.

62 Die Website umfasst die Webpräsenz, also das Gesamtangebot einer bestimmten Stelle / Domain im www. Die Webseite („Page“) beschreibt hingegen nur eine einzelne HTML-Seite. Siehe dazu sogleich.

63 Z.B. die Webpräsenz der Abteilung Rechtswissenschaft der Fakultät für Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim mit allen untergeordneten Seiten und Informationen, abrufbar unter <http://www.jura.uni-mannheim.de>.

64 Härtling, CR 2001, 37 (39); Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 107.

65 Die Art der Inhalte ist nicht erheblich; „Content“ können alle über Medien verbreitbaren Objekte wie Daten, Grafiken, Videos, Texte usw. sein. S. dazu Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 47.

66 Petersen, Medienrecht, § 19, Rn. 7; Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 48.

67 Dass die Zugangshürden gering sind lässt sich an der Zahl der Nutzer des Internet in Deutschland belegen: 2010 waren 70 % der Bevölkerung zumindest gelegentlich „online“, s. Ridder/Engel, MP 2010, 523 (533) auf Basis der 10. Welle der ARD/ZDF-Langzeitstudie zur Mediennutzung und -bewertung (2010), 2012 waren es 75,9 %; s. van Eimeren/Frees, MP 2012, 362 (362) auf Basis der ARD/ZDF-Onlinestudie 2012.

68 Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 158.

69 Sieber, CR 1997, 581 (589).

70 Mayer, Das Internet im öffentlichen Recht, S. 31; Mecklenburg, ZUM 1997, 525 (526 f.); Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 119.

71 Held, Online-Angebote, S. 27; ähnlich Flechsig, CR 1999, 327 (327).

72 Trute, in VVDStRL 57 (1998), 216 (244).

73 van Eimeren/Frees, MP 2010, 350 (354); Ridder/Engel, MP 2010, 523 (530); Sieber, in Hoeren/Sieber, Handbuch Multimedia-Recht, 1, Rn. 3 f.

II. World Wide Web

Nicht identisch mit dem Internet ist das World Wide Web (deutsch etwa: „Weltweites Netz“). Obwohl oftmals fälschlich synonym verwendet, ist das World Wide Web lediglich ein Hypertext-System⁷⁴, das seinerseits das Internet nutzt.⁷⁵ Ein Beispiel für die Nutzung des Internet außerhalb des World Wide Web sind E-Mail-Anwendungen.⁷⁶

Dienste und Angebote des World Wide Web werden vom Nutzer über entsprechende Programme (Webbrowser) vom Webserver, d.h. der Datenquelle abgerufen auf dem Endgerät, also in der Regel dem PC, in zunehmendem Maße⁷⁷ auch Smartphones und Tablet-PC, dargestellt. Solche Webbrowser sind in der Lage, neben reinen Texten auch Grafiken, Bilder, Musik und Filmsequenzen darzustellen. Die Visualisierung der Dateien erfolgt in Form einer einfachen, graphischen Benutzeroberfläche.

Die Grundlage dieser Darstellung ist die Hypertext Markup Language (HTML).⁷⁸ Sie weist den einzelnen Elementen einer Datenmenge ihre Eigenschaften, also z.B. ihre Verortung im Text auf einer Webseite, zu. Durch HTML entsteht die Struktur des anzuzeigenden Textes und, falls vorgesehen, eingebetteter Ton- oder Bewegbilddarstellungen, einer Webseite.⁷⁹ Die Darstellung passt sich hierbei jedoch den (technischen) Bedürfnissen des Empfängers an und liefert nicht zwingend eine exakte Kopie der Darstellung durch den Autor.

Mit Hilfe des Hypertext Transfer Protocol (HTTP) kann der Webbrowser die Informationen von einem ins Netz integrierten Computer, einem HTML-Server, abfragen und transportieren.⁸⁰ Notwendig ist hierzu die Verwendung eines Uniform Resource Locator (URL), also einer eindeutigen Quellenlokalisierung.⁸¹ Der URL ermöglicht als „Internetadresse“ das Auffinden des Aufenthalts der abzurufenden Daten im entsprechenden Protokoll auf einem Host-Rechner.⁸² Sollen einzelne Ressourcen eindeutig zugewiesen werden, können sie auf dem Host mit eigenen Pfadangaben versehen und

74 S. dazu sogleich.

75 Tiedemann, Internet für Juristen, S. 13; Schicker, in Praxishandbuch Internetrecht, S. 41 f; Spahr, Internet und Recht, S. 20.

76 Tatsächlich wird der größte Teil der für das Internet aufgebrauchten Zeit von den Nutzern für Kommunikationsdienste wie beispielsweise E-Mail-Anwendungen aufgewendet, s. Busemann/Gscheidle, MP 2010, 359 (359); Oehmichen/Schröter, MP 2010, 457 (460 und 462).

77 S. zur zunehmenden mobilen Nutzung des Internet van Eimeren/Frees, MP 2012, 362 (366 ff.).

78 Sieber, in Hoeren/Sieber, Handbuch Multimedia-Recht, 1, Rn. 81.

79 Dazu eingehend Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 108.

80 Goldhammer/Zerdick, Rundfunk online, S. 33.

81 Sieber, in Hoeren/Sieber, Handbuch Multimedia-Recht, 1, Rn. 83.

82 Wie zum Beispiel <http://www.uni-mannheim.de> als URL zur Startseite der Universität Mannheim; die Verwendung des Kürzels „http“ am Beginn weist dem Browser das zu verwendende Protokollschema zu, das folgende „www.uni-mannheim.de“ steht für den sog. Domainnamen (also die „symbolische“ Bezeichnung einer IP-Adresse, die an sich aus einer Zahlenkombination besteht). Als Domain wird also die eine bestimmte Stelle in einem Netzwerk bezeichnet, an der die Eingangsseite einer Homepage aufgerufen werden kann. S. dazu Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 67 sowie Schönberger, GRUR 2002, 478 (479).

damit gezielt angesprochen und abgerufen werden.⁸³

Durch die sog. Verlinkung wird es möglich, einzelne Seiten zu einem Gesamtangebot zusammenzufassen und eine induktive Erschließung zu ermöglichen.⁸⁴ Ein Hyperlink ist eine elektronische Verknüpfung der den Link enthaltenden Datei mit einer anderen in das Internet eingestellten Datei, also ein elektronischer Verweis.⁸⁵ Diese werden auf der Benutzeroberfläche in der Regel als hervorgehobener Text oder als Grafik dargestellt.⁸⁶ Der Nutzer kann durch einfachen Mausklick der Verweisung folgen. Die Startseite kann so wie das Inhaltsverzeichnis einer Zeitschrift verstanden werden, das den Weg zu den einzelnen Bestandteilen einer Zeitschrift, beziehungsweise eines Webauftritts weist. Durch einfaches Anklicken einer elektronischen Verknüpfung der den Link enthaltenden Datei kann der gewünschte Bestandteil der Seite geladen und damit auf dem Bildschirm dargestellt werden.⁸⁷ Diese Verweisung kann auch auf externe Seiten (sog. externe Hyperlinks) erfolgen und bildet so die Grundlage für die Verknüpfung aller erdenklicher Informationen.⁸⁸

Zusammenfassend kann das World Wide Web als ein auf dem Internet basierendes, auf einem einheitlichen Protokoll aufbauendes Netz von verknüpften Dokumenten bezeichnet werden, das interaktive Informationsangebote mit graphischer Auswahl und Darstellung ermöglicht.⁸⁹ Das World Wide Web ermöglicht die Nutzung des Internet als Hybridmedium⁹⁰, das eine Mischung aus Bild, Ton, Bewegtbild und Text ermöglicht und die Trennung zwischen den klassischen Medienordnungen aufhebt. Es ermöglicht die für den Endanwender praktikable Nutzung von Onlinediensten, also den Abruf von über ein Netzwerk vermittelten Inhalten.⁹¹

B. Onlinedienste

I. Arbeitsbegriff

Der Begriff der Onlinedienste soll den Rahmen der Untersuchung abstecken. Dabei handelt es sich lediglich um einen Arbeitsbegriff, der die bestehenden medialen Phänomene umschreibt. Der Rechtsbegriff der Telemedien⁹², der solche Angebotsformen rechtlich handhabbar machen soll, wird auf der Ebene des einfachen Rechts untersucht, da er den vorher zu untersuchenden verfassungs-

83 Beispielsweise wird innerhalb der Domain [www.uni-mannheim.de](http://www.uni-mannheim.de/1/fakultaeten/index.html) unter der Adresse <http://www.uni-mannheim.de/1/fakultaeten/index.html> ein eigenes Dokument mit dem Überblick über die Fakultäten zum Abruf zur Verfügung gestellt.

84 Hoffmann-Riem, in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 135.

85 BGH, NJW 2003, 3406 (3408) Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 108 f.; Tiedemann, Internet für Juristen, S. 23.

86 Sieber, in Hoeren/Sieber, Handbuch Multimedia-Recht, 1, Rn. 84.

87 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 188.

88 Eberle, AfP 2008, 329 (329); Sieber, in Hoeren/Sieber, Handbuch Multimedia-Recht, 1, Rn. 85.

89 Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, § 2, Rn. 124.

90 Hoffmann-Riem, in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 136; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 5.

91 Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 158 f.

92 S. dazu unten, S. 151 ff.

rechtlichen Vorgaben⁹³ genügen muss.

Onlinedienste sind nach hiesigem Begriffsverständnis Abruf- und Verteildienste im Word Wide Web.⁹⁴ Onlinedienste sind also Inholdedienste, umfassen nicht Dienste, die nur die Kommunikationsinfrastruktur liefern.⁹⁵

II. Erfasste Dienstkategorien

Die zur Verfügung gestellten Onlineangebote können aufgrund der breiten Möglichkeiten des HTML-Standards vielfältiger Art sein. Möglich ist der Einsatz von Zugriffs-, Verteil- und Abrufdiensten.

Bei Verteildiensten besteht ein zeitlich geordnetes Programm des Senders, an das der Empfänger gebunden ist. Seine Auswahl beschränkt sich auf das Ein- oder Ausschalten. Der klassische Rundfunk ist ein solcher Verteildienst. Der HTML-Standard erlaubt auch das parallele Senden der laufenden Rundfunkprogramme über das Internet. Bei diesem sog. Streaming werden die Daten nicht gespeichert und sind bereits während des Ladevorgangs nutzbar.⁹⁶

Zugriffsdienste sind durch eine stärkere Auswahl des Empfängers im Hinblick auf den Zeitpunkt der Rezeption gekennzeichnet. Die entsprechenden Programmbestandteile werden nicht einmalig, sondern zeitversetzt in bestimmten Intervallen erneut gesendet (sog. near-video-on-demand).

Bei den Abrufdiensten fehlt es an einer zeitlichen Einschränkung des Rezipienten, er kann auf die „Programmbestandteile“ jederzeit zugreifen.⁹⁷ Sie können sich beispielsweise auf kommunikative Formen (Foren, Chats⁹⁸) beschränken, kommerzieller Natur sein („Online-Shopping“ oder Auktionsplattformen⁹⁹) oder als Webauftreten von Medienanbietern, Unternehmen oder Privatpersonen ausgestaltet sein. Neben redaktionell bearbeiteten Angeboten wie elektronischen Ausgaben von Presseprodukten¹⁰⁰, Homepages, Video-on-demand-Anwendungen¹⁰¹ usw. können auch Angebote umfasst sein, die sog. user-generated-content beinhalten, also von den Nutzern selbst erstellte Inhalte aufweisen. Beispiele für solche Onlineangebote sind Social-Networks, Blogs und Wikis.¹⁰² Auch inso-

93 S. dazu unten S. 33 ff.

94 Anders Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 698 (nur Abrufdienste) und Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 158 (Anbieter, die mittels eines eigenen Datennetzes oder Rechnerverbundes den Kunden nach Einwahl eigene Inhalte anbieten).

95 Wie hier Held, Online-Angebote, S. 27 ff.

96 Sieber, in Hoeren/Sieber, Handbuch Multimedia-Recht, 1, Rn. 134 ff.; Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 209.

97 Hoffmann-Riem, AfP 1996, 9 (13).

98 Chats und Foren sind aber keine reinen Kommunikationsdienste, sondern liefern auch Inhalte wie die diskutierten Themen und stehen unter redaktioneller Aufsicht durch Webmaster. Wie hier auch Held, Online-Angebote, S. 27 f.

99 Bekanntester Vertreter ist Ebay, abrufbar unter <http://www.ebay.de>, zuletzt abgerufen am 04.04.2011.

100 S. dazu unten S. 13 f.

101 Der Unterschied zum near-video-on-demand besteht darin, dass der Empfänger jederzeit die Videosequenz starten kann und nicht an eine zeitliche Vorgabe gebunden ist.

102 S. dazu unten S. 17 f.

fern bestehen alternative Vertriebswege für klassische Rundfunkinhalte, also die Möglichkeit, einzelne Beiträge zum Herunterladen zur Verfügung zu stellen (sog. Podcasts¹⁰³).¹⁰⁴

Ausgeschlossen sind lediglich Formen der Individualkommunikation, beispielsweise E-Mail-Anwendungen.

III. Anbieter

Onlinedienste werden von einer Vielzahl von Anbietern im World Wide Web angeboten.

1. Private Anbieter

Die Zahl der Websites ist nicht mehr überschaubar.¹⁰⁵ Eine Vielzahl privater, oftmals nicht-kommerzieller Anbieter bietet im World Wide Web Dienste unterschiedlichster Ausrichtung an. Da die hier untersuchten öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote nach § 11d Abs. 1 RStV auf journalistisch-redaktionell veranlasste und gestaltete beschränkt sind¹⁰⁶, liegt das Hauptaugenmerk auf den kommerziell betriebenen Angeboten Privater. Gleichwohl werden auch sonstige Telemedien dargestellt, da auch sie einen Beitrag zur Meinungsbildung leisten können.

a) Verlage

Nahezu alle Verlage bieten (neben der obligatorischen Darstellung des eigenen Hauses, „Online-Shops“ als Vertriebsweg usw.) gegenwärtig elektronische Ausgaben ihrer periodischen Presseerzeugnisse an. Alle überregionalen Zeitungen und Magazine sind mit eigenen Webauftritten vertreten.¹⁰⁷

Die Verlage unterhalten zu diesem Zweck oft eigene Online-Redaktionen, die teilweise bis über 100 Mitarbeiter umfassen.¹⁰⁸

aa) e-Paper

Als kostenpflichtige¹⁰⁹ „e-Paper“ werden auch elektronische Ausgabe der periodischen Pressepro-

103 Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 168.

104 Der Abruf bereits gesendeter Einzelbeiträge ist in der Regel über sog. Mediatheken möglich, beispielsweise die Mediathek des ZDF, abrufbar unter <http://www.zdf.de/ZDFmediathek/hauptnavigation/startseite#/hauptnavigation/startseite>, zuletzt abgerufen am 13.12.2011.

105 „The Web Index“ geht von über einer Billion öffentlich abrufbarer Seiten aus (abrufbar unter <http://www.web-foundation.org/projects/the-web-index/>, zuletzt abgerufen am 18.12.2012).

106 S. dazu unten S. 175 ff.

107 Eine detaillierte Darstellung findet sich bei Holznagel/Dörr/Hildebrand, Elektronische Medien, S. 60 ff.

108 So hatte die Online-Redaktion von „Spiegel Online“ bereits im Jahr 2008 105 Mitarbeiter, s. Holznagel/Dörr/Hildebrand, Elektronische Medien, S. 64.

109 E-Paper werden als Einzelausgaben oder im Abonnement angeboten. Das e-Paper des „Spiegel“ wird als Einzelausgabe zum gleichen Preis wie die Printausgabe vertrieben.

dukte¹¹⁰ angeboten, die bis in den Anzeigenteil hinein mit der gedruckten Fassung identisch sind („Printklon“¹¹¹ oder Faksimile-Zeitung¹¹²). Selbst auf regionaler Ebene sind e-Paper verfügbar.¹¹³ E-Paper werden als Grafik im Web-Browser dargestellt, um so die exakt gleiche Gestaltung der gedruckten Version zu erreichen. Teilweise werden Suchfunktionen integriert, um dem Leser das Auffinden einzelner Beiträge oder Textstellen zu ermöglichen, während andere Anbieter die elektronische Ausgabe statisch als PDF¹¹⁴ veröffentlichen. Je nach technischer Ausgestaltung können einzelne Seiten oder auch Artikel hervorgehoben und vergrößert werden, um so die Lesbarkeit zu erleichtern. Die Dateien können vom Käufer auf der Festplatte gespeichert und ausgedruckt werden.

Ähnlich aufgebaut sind solche über das World Wide Web verbreiteten Publikationen, die zwar in ihrem Inhalt und ihrer Gestaltung klassischen Zeitschriften entsprechen, jedoch nicht in gedruckter Form vertrieben werden. Man kann damit von einer reinen Online-Zeitschrift sprechen.¹¹⁵

E-Journals, bzw. e-Zines werden von einer Redaktion ausschließlich für den Onlinevertrieb erstellt und sind seltener anzutreffen als die e-Paper; sie sprechen sehr eng umschriebene Zielgruppen an¹¹⁶ oder werden im Bereich wissenschaftlicher Publikationen, also für Fachzeitschriften eingesetzt.¹¹⁷ Je nach Vertriebskonzept werden Lizenzen für ganze Zeitschriftenjahrgänge oder einzelne Artikel vergeben.

bb) Websites

Während e-Paper und e-Journals lediglich eine exakte, nicht-verkörpernte Kopie der gedruckten Ausgabe eines Printmedium sind, existieren auch abrufbare (Text-) Angebote, die wesentlich höhere Aktualitätsgrade aufweisen. Nachrichten, Reportagen und Berichterstattung werden hier nicht nur in Form einer statischen Datei zur Verfügung gestellt, sondern werden fortlaufend auf den neuesten Stand gebracht.

110 So z.B. die e-Paper der „FAZ“ (<http://www.faz.net/IN/INtemplates/faznet/default.asp?tpl=e-paper/e.asp>) und "Die Welt" (<http://epaper.welt.de/>).

111 Neuberger, in Fasel, Christoph (Hrsg.), Qualität und Erfolg im Journalismus, S. 165.

112 Brand, Rundfunk im Sinne des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG, S. 154 ff.

113 Beispielsweise die e-Paper der Rhein-Neckar-Zeitung (<http://www.rnz.de/lepapstart.htm>) oder der Rhein Main Presse (<https://www.rhein-main-presse.de/verlagsservices/e-zeitung/abonnieren/index.htm>).

114 Abkürzung für Portable Document File. Dieses Dateiformat ist unabhängig von einem bestimmten Betriebssystem und gewährleistet, dass die Darstellung und das Erscheinungsbild der Inhalte exakt in der vom Autor vorgesehenen Weise erfolgt. S. dazu Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 165.

115 Z.B. die „netzeitung“ (<http://www.netzeitung.de>, zuletzt abgerufen am 19.10.2009) oder „heise online“ (<http://www.heise.de>, zuletzt abgerufen am 26.03.2010).

116 Beispielsweise das Rennsportportal „Motorsport Total“ (<http://www.motorsport-total.com>, zuletzt abgerufen am 19.10.2009).

117 Ein Verzeichnis der verfügbaren elektronischen wissenschaftlichen Volltextzeitschriften stellt die von der Universität Regensburg entwickelte Elektronische Zeitschriftenbibliothek (EZB) dar: s. <http://rzblx1.uni-regensburg.de/ezeit/>.

Solche Angebote sind oftmals als Webauftritt eines periodischen Presserzeugnisses ausgestaltet.¹¹⁸ In publizistischer Hinsicht kann man bei diesen Angeboten von „Online-Zeitungen“ sprechen, da sie die beispielsweise für Tageszeitungen typischen Kriterien der Aktualität, eines regelmäßigen Erscheinens (Periodizität), der thematischen Vielfalt (Universalität) und der Zugänglichkeit für jedermann (Publizität) erfüllen.¹¹⁹ Die dort angebotenen Inhalte sind zum Teil identisch mit denen des Printmediums. Oft werden Texte aus der aktuellen Druckausgabe gekürzt oder leicht geändert für die interessierten Leser kostenfrei oder, zunehmend, gegen Entgelt zugänglich gemacht. Sie können zudem durch (externe) Links ergänzt werden.¹²⁰

Wie auch in der Druckausgabe sind solche Magazine regelmäßig mit Werbung versehen, die in Form von sog. Bannern, seltener Pop-Ups, also gut sichtbar platzierten Einblendungen auf der Website, dargestellt wird. Hauptsächlich werden aber auch aktuellere Nachrichten oder Informationen über diese Seiten publiziert. Viele Verlage beschäftigen zu diesem Zweck eigene Online-Redaktionen, um tagesaktuell auf neueste Entwicklungen reagieren zu können und diese zu vermitteln und zu kommentieren.¹²¹

Viele dieser Onlineangebote bieten auch Zugriff auf ein Archiv bereits veröffentlichter Beiträge, die nicht nur von der Startseite des Webauftritts selbst, sondern auch mit allgemeinen Suchmaschinen durchsucht werden können.

Reine Textangebote sind unter den journalistisch-redaktionell gestalteten Telemedien jedoch nicht mehr der Regelfall. Viele Anbieter nutzen die durch das HTML-Protokoll gebotenen Möglichkeiten zur Integration von kurzen Film- und Tonsequenzen als Ergänzung des Angebots.¹²² Der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V. misst solchen (ergänzenden) Bewegtbildangeboten im Netz zur Schaffung eines attraktiven Angebots und damit für das Erlangen der Aufmerksamkeit des Rezipienten hohe Relevanz zu.¹²³

Filme werden dann entweder unmittelbar in den Textkörper eingegliedert oder durch Setzen eines

118 Beispielsweise die Seiten www.spiegel.de; www.focus.de; www.cicero.de aus dem Spektrum der Nachrichten- und Politikmagazine und www.faz.net; www.welt.de; www.taz.de als Beispiele für Auftritte von Tageszeitungen, oder www.kicker.de; www.gala.de für die Sparten Sport und Unterhaltung.

119 Meyer, Crossmediale Kooperation von Print- und Online-Redaktionen bei Tageszeitungen in Deutschland, S. 79 ff., die den Begriff der „Online-Zeitung“ im folgenden auf die journalistischen Auftritte einer Tages- oder Wochenzeitung oder eines Magazins hin genauer definiert.

120 Neuberger, in Fasel, Christoph (Hrsg.), Qualität und Erfolg im Journalismus, S. 166.

121 So begleitete die Online-Redaktion des ZDF auf www.heute.de die Wahl der Bundeskanzlerin am 28.10.2009 mit Textbeiträgen fast zeitgleich zur Liveübertragung im Fernsehprogramm.

122 Neuberger, in Fasel, Christoph (Hrsg.), Qualität und Erfolg im Journalismus, S. 166. Eine Übersicht der Verlagstitel, Inhalte und Zulieferer findet sich bei Holznagel/Dörr/Hildebrand, Elektronische Medien, S. 63.

123 Mitteilung des Bundesverbands Deutscher Zeitungsverleger zur Fachtagung „Bewegtbild - Zeitungen gehen auf Sendung“ vom 28.01.2010, abrufbar unter http://www.bdzv.de/fileadmin/bdzb_hauptseite/aktuell/bdzb_branchendienste/bdzb_intern/2009/31_2009/assets/Flyer_Bewegtbild.pdf, zuletzt abgerufen am 10.05.2010.

Links auf der Startseite und beim zugehörigen Artikel in die Seite eingebunden. Vom Leser können sie durch einfaches Anklicken geladen und damit gestartet werden. Die zum Abspielen notwendige, in den Browser integrierte Software ist auf praktisch allen gängigen Rechnern vorhanden.

Eine weitere wesentliche Nutzungsmöglichkeit des HTML-Standards ist die Einbeziehung des Rezipienten. So eröffnen viele Anbieter dem Leser die Möglichkeit, an Umfragen zu den einzelnen Themengebieten oder Artikeln teilzunehmen, Kommentare zu veröffentlichen oder in einem Diskussionsforum mit anderen Lesern in Kontakt zu treten. Allerdings werden Kommentare vor der Veröffentlichung – wie klassische Leserbriefe – einer redaktionellen Kontrolle zur Qualitätsprüfung unterzogen.¹²⁴ Zudem besteht die Möglichkeit der Einbeziehung von sog. User-Generated-Content, also der Veröffentlichung von Text-, Film- und Bildsequenzen von „Leserreportern“.¹²⁵

b) Private Rundfunkanbieter

Auch private Rundfunkanbieter nutzen die Möglichkeiten des HTML-Standards umfassend aus. So bietet beispielsweise der Sender RTL Television unter der Domain „rtl.de“ in den Kategorien „News“, „Unterhaltung“, „Ratgeber“, „Spiele“, „Sendungen“, „Sport“ und „Mein RTL“ ein breites Angebot an Nachrichten, Eigendarstellung, weitergehenden Informationen zu den Themen der einzelnen Sendungen sowie Kontaktmöglichkeiten mit dem Sender und Austauschmöglichkeiten mit anderen Zuschauern bzw. Nutzern. Insbesondere über die Mitgliedschaft in der „RTL-Community“ sind Diskussionsforen, Chats und eine Eigendarstellung der Nutzer anhand eines Profils möglich.¹²⁶ Überdies können E-Mail-Newsletter abonniert werden, die Informationen rund um den Sender, die Programme und die Community verbreiten.

Darüber hinaus beinhaltet das Webangebot eine Vielzahl von Videobeiträgen, die weitgehend aus den einzelnen Sendungen entnommen sind. So sind beispielsweise Einspielfilme aus den Nachrichtensendungen als Videosequenz einzeln abrufbar, was dem Ziel der Mehrfachverwertung bereits vorhandener Beiträge entspricht.¹²⁷ Diese Beiträge werden ergänzt durch sog. Reporterblogs, also Textbeiträge in Bericht- oder Kommentarform der Korrespondenten zu den aktuellen Themen.

Unter der Rubrik „Ratgeber“ finden sich Informationen zu einer breit gestreuten Themenpalette. Neben praktischen Hinweisen zu Gesundheitsthemen¹²⁸ werden Links zu Umfragen („Online-Vo-

¹²⁴ Stark/Kraus, MP 2008, 307 (314).

¹²⁵ Bekanntestes Beispiel sind die „Bild-Leserreporter“. Informationen hierzu sind abrufbar unter <http://www.bild.de/BILD/news/leserreporter/home/leserreporter.html>, zuletzt abgerufen am 10.12.2009. Die Leser übertragen hierbei sämtliche Rechte an die Axel Springer AG, die sich das Recht vorbehält, die eingesendeten Texte, Videos oder Bilder zu bearbeiten, d.h. journalistisch-redaktioneller Kontrolle und Qualitätssicherung zu unterziehen.

¹²⁶ Abrufbar unter <http://www.rtl.de/cms/mein-rtl/community.html>; zuletzt abgerufen am 17.01.2011.

¹²⁷ Blaue, ZUM 2005, 30 (32).

¹²⁸ Beispielsweise zur Einnahme von Medikamenten; abrufbar unter http://www.rtl.de/cms/ratgeber/gesundheit/gesundheit_medikamente/medikamenten-einnahme-tipps.html, zuletzt abgerufen am 17.01.2011.

ting“), oftmals zu aktuellen Sendungen, gesetzt.¹²⁹ Finanziert werden diese Angebote durch eingebettete Werbung; die Anzeigen sind in Form von Links zu kostenpflichtigen Angeboten oder Seiten der Werbekunden gestaltet.¹³⁰

Neben den Webauftritten unterhalten die privaten Rundfunkanbieter auch kommerzielle Videoportale.¹³¹ Dort werden Sendungen, Filme und sonstige Fernsehinhalte einzeln auf Anforderung, also nicht linear, online zur Verfügung gestellt. Mit Hilfe eines Zusatzgeräts (sog. Set-Top-Box) können die Inhalte auch am Fernsehgerät angesehen werden; das Internet wird als Transportweg für einzeln abrufbare Rundfunkinhalte genutzt.

c) Reine Onlineanbieter

Neben Rundfunkanbietern und Verlagen finden sich auch reine Onlineanbieter. Diese können hier so bezeichnet werden, weil sie keine Bindung an ein klassisches „Muttermedium“, also eine Zeitung oder einen Rundfunksender aufweisen, sondern ausschließlich im Onlinebereich agieren. Hierzu zählen unter anderem Anbieter von E-Maildienstleistungen wie gmx¹³² oder web.de¹³³, Access-Provider wie t-online¹³⁴ oder auch Anbieter diverser Onlineanwendungen wie google¹³⁵.

Reine Onlineanbieter konzentrieren sich – in Ermangelung eines „Muttermediums“ – oft auf spezifisch auf die Möglichkeiten des World Wide Web abgestimmte Dienste wie Suchmaschinen oder Videoportale¹³⁶.

d) Sonstige Anbieter und „Web 2.0“

Der Begriff Web 2.0 dient als schlagwortartige Umschreibung einer veränderten Nutzung des Internet, die dadurch gekennzeichnet ist, dass die Inhalte nicht mehr zentral von Großanbietern, sondern von einer Vielzahl – oft privater – Nutzer zur Verfügung gestellt werden.¹³⁷ Anstelle des bislang do-

129 Beispielsweise ein Voting zur Frage, welcher Teilnehmer des „Dschungelcamps“ die nächste „Dschungelprüfung“ absolvieren soll; abrufbar unter <http://www.rtl.de/cms/unterhaltung/ich-bin-ein-star/dschungelcamp-online-voting.html?list=1>, zuletzt abgerufen am 17.01.2011.

130 So beinhaltet die Kategorie „RTL empfiehlt“ einen „Kreditrechner“; folgte man diesem Link, landete man auf einer Anzeigenseite einer Bank, auf der die Zinsen eines bestimmten Kreditangebots der Bank berechnet werden können. Werden dort Daten eingegeben, werden diese an die werbende Bank übertragen und der Nutzer erhält ein verbindliches Angebot zum Abschluss eines Darlehensvertrags.

131 Die ProSiebenSat1 Media AG unterhält für ihre Senderfamilie das Video-on-demand-Portal „Maxdome“ (abrufbar unter <http://www.maxdome.de/>; zuletzt abgerufen am 05.04.2011). Die RTL Group unterhält mit RTLnow ein vergleichbares Angebot (abrufbar unter <http://rtl-now.rtl.de/>; zuletzt abgerufen am 05.04.2011).

132 Abrufbar unter <http://www.gmx.net/>, zuletzt abgerufen am 17.01.2011.

133 Abrufbar unter <http://web.de/>, zuletzt abgerufen am 17.01.2011.

134 Abrufbar unter <http://t-online.de>, zuletzt abgerufen am 06.04.2011.

135 Hier insbesondere das Nachrichtenportal „Google News“, abrufbar unter <http://news.google.de>, zuletzt abgerufen am 06.04.2011.

136 Der bekannteste Vertreter ist die Google-Tochter Youtube, abrufbar unter <http://www.youtube.com/>, zuletzt abgerufen am 17.01.2011.

137 Köhler/Arndt/Fetzer, Recht des Internet, Rn. 3.

minierenden reinen Abrufs lassen sich zunehmend interaktive Elemente beobachten.¹³⁸

Diese Nutzung bedient sich der dezentralen Struktur des Internet und der darauf aufbauenden Protokolle, um den Kommunikationsvorgang nicht nur einseitig ablaufen zu lassen. Auf diesem Weg werden interaktive Angebote realisiert, die nicht mehr von einem zentral agierenden Anbieter abhängen. Der Rezipient ist nicht mehr darauf angewiesen, die Angebote nur abzurufen, sondern kann sich im „Mitmachnetz“¹³⁹ beteiligen. Beispiele für solche Anwendungen sind sog. Wikis¹⁴⁰, Blogs¹⁴¹ und soziale Netzwerke^{142, 143}.

2. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten

Als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten werden hier die in der ARD zusammengefassten Landesrundfunkanstalten sowie das ZDF verstanden. Dazu zählt auch das Deutschlandradio als von den Ländern geschaffene Körperschaft des öffentlichen Rechts mit den Mitgliedern ARD und ZDF.¹⁴⁴

Wegen der besonderen Stellung der Deutschen Welle als Auslandsrundfunk des Bundes werden ihre Onlinedienste¹⁴⁵ in dieser Arbeit nicht berücksichtigt.¹⁴⁶

138 Sieber, in Hoeren/Sieber, Handbuch Multimedia-Recht, 1, Rn. 91.

139 So genannt von Busemann/Gscheidle, MP 2009, 356 (356).

140 Wikis sind Webseiten, die von Benutzern erstellt, verändert und bearbeitet werden können. Bekanntestes Beispiel ist die freie Enzyklopädie wikipedia (<http://www.wikipedia.de>, zuletzt abgerufen am 07.12.2009).

141 Blog ist die Kurzform für „Weblog“, also ein Web-Tagebuch. Die Autoren verfassen hier Beiträge zu unterschiedlichen Themen, die zeitlich geordnet sind und von Lesern kommentiert werden können. Ein Beispiel für ein Blog ist die Website „Die Achse des Guten“, auf der Publizisten wie Henryk M. Broder, Dirk Maxeiner und Michael Miersch politische Beiträge und Polemiken veröffentlichen (<http://www.achgut.de>, zuletzt abgerufen am 07.12.2009); eine nähere Beschreibung der Merkmale von Blogs findet sich bei Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 239.

142 Soziale Netzwerke sind Plattformen, auf denen die Nutzer sich anhand eines Profils (anderen Nutzern vor- und darstellen können; die Nutzer können sich gegenseitig als Kontakte verwalten und auf verschiedene Arten kommunizieren. Soziale Netzwerke beherbergen eine sog. Netzgemeinschaft. Ein Beispiel ist Facebook (<http://www.facebook.de>, zuletzt abgerufen am 07.12.2009).

143 S. zur technischen Funktionsweise von Wikis, Gästebüchern, Diskussionsforen, Blogs und RSS-Feeds Sieber, in Hoeren/Sieber, Handbuch Multimedia-Recht, 1, Rn. 91 ff.

144 S. § 1 Deutschlandradio-Staatsvertrag (DLR-StV).

145 <http://www.dw-world.de> (zuletzt abgerufen am 11.07.2011).

146 Die Deutsche Welle wurde – anders als die auf die Kompetenzzuweisung der Art. 30, 70 GG gestützten Inlandsrundfunkanstalten der Länder – vom Bund auf Basis der Zuständigkeit für auswärtige Angelegenheiten nach Art. 32, 73 Abs. 1 Nr. 1 GG errichtet. Der Auftrag, Rundfunk „für das Ausland“ anzubieten war vornehmlich auf die damalige DDR gerichtet, gilt aber auch generell nach der Wiedervereinigung fort (vgl. das Gesetz über die Rundfunkanstalt des Bundesrechts „Deutsche Welle“ vom 01.01.2005, BGBl. I, S. 90; vgl. dazu Niepalla, ZUM 2005, 532 ff.). Diese Zuständigkeit des Bundes ist mittlerweile anerkannt, berechtigt den Bund jedoch nur zur Darstellung der Bundesrepublik nach außen, nicht aber zum Inlandsrundfunk. Die Sendungen können auch im Inland empfangbar sein, solange sie sich nicht inhaltlich an die Bundesbürger im Inland richten, zahlenmäßig kein größeres Publikum als im Ausland erreichen und auf die Meinungsbildung keinen relevanten Einfluss ausüben, vgl. Hesse, Rundfunkrecht, 2. Kap., Rn. 23 unter Verweis auf BVerwGE 75, 79 (81); Badura, in BK-GG, Art. 73 Nr. 7, Rn. 30; Heintzen, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, Art. 73 Nr. 1, Rn. 9; Pieroth, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 73, Rn. 4; seinerzeit offen gelassen bei BVerfGE 12, 205 (241 und 250); s. zur Diskussion um die Anwendbarkeit der Rundfunkfreiheit und den damit einhergehenden Finanzierungsanspruch: Cremer, ZUM 1995, 674 ff.; Pieper, Der deutsche Auslandsfunk, S. 71 ff.; Puhl, DVBl. 1992, 933 ff.; Tillmanns/Hein, DVBl 1990, 91 ff.

a) Entwicklung

ARD und ZDF waren erstmals im Jahr 1996 mit Onlinediensten im Internet vertreten.¹⁴⁷ Erst 1998 wurde auf der Ministerpräsidentenkonferenz eine grundsätzliche Einigung über eine Online-Ermächtigung für ARD, ZDF und Deutschlandradio getroffen.¹⁴⁸ Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage wurde dann im Jahr 2000 durch den vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag geschaffen. Danach wurden ARD, ZDF und Deutschlandradio ermächtigt, „im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung Mediendienste im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 4 Mediendienste-Staatsvertrag mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt anzubieten“.¹⁴⁹ Mit Inkrafttreten des siebten Rundfunkänderungsstaatsvertrags wurde diese Ermächtigung dahingehend geändert, dass nicht mehr Dienste „mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt“ gestattet wurden.

Diese Formulierung wurde ersetzt durch § 11 Abs. 1 Satz 2 RStV in der Form des 7. RÄStV, wonach der öffentlich-rechtliche Rundfunk „programmbegleitend (...) Mediendienste mit programmbezogenem Inhalt anbieten“ kann. Diese Änderung sollte dem Umstand Rechnung tragen, dass unterstützende Randbetätigungen der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags der Anstalten dienen, von der Rundfunkfreiheit umfasst und damit den Rundfunkanstalten zu gestatten seien. Ein durchgehender Programmbezug sei dafür ein „notwendiges Kennzeichen“.¹⁵⁰ Onlinediensten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wurde also zum damaligen Zeitpunkt allein der Stellenwert eines die Hauptaufgabe des Rundfunks unterstützenden Annex beigemessen.¹⁵¹

Tatsächlich wurden die Onlinedienste der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten konstant erweitert.¹⁵² Obwohl auch der neunte Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der Rundfunkstaatsvertrag und Mediendienste-Staatsvertrag im Jahr 2007 zusammenführte¹⁵³, an der Konstruktion einer unterstützenden Randbetätigung nichts geändert hatte¹⁵⁴, hatte allein das ZDF sein Onlineangebot auf einen maximalen Bestand von über 115.000 Textdokumenten im Jahr 2009 ausgebaut.¹⁵⁵

Der 12. RÄStV änderte im Jahr 2009 mit § 11a RStV den Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erneut. Die – nunmehr unter den Rechtsbegriff Telemedien fallenden – Onlinedienste

147 Held, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, Anh. §§ 11 Abs. 1 Satz 2 RStV, 4 Abs. 3 ARD-/ZDF-/DLR-StV, Rn. 10.

148 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, Entstehungsgeschichte, Rn. 127.

149 Amtliche Begründung zu Art. 2, 3 Nr. 1 und 4 des 4. RÄStV.

150 Amtliche Begründung zu § 11 Abs. 1 des 7. RÄStV.

151 S. dazu unten S. 124 f.

152 Ein Überblick über die Onlineportale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (gegliedert nach Sendern im Jahr 2009) findet sich im 17. Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, S. 53 ff.; abrufbar unter http://www.kef-online.de/inhalte/bericht17/kef_17bericht.pdf, zuletzt abgerufen am 21.09.2010.

153 Amtliche Begründung zu Art. 1 Nr. 1 des 9. RÄStV.

154 Erst der 12. RÄStV wertete die nunmehr als Telemedien bezeichneten Onlinedienste in § 11a zu einer dem Fernseh- und Hörrundfunk grundsätzlich gleichrangigen Pflichtaufgabe der Rundfunkanstalten auf; s. dazu unten S. 159.

155 Errechnet aus eigenen Angaben des ZDF in epd medien, 41/2009, 10.

stellen sich nicht mehr als Annex zur Aufgabe der Veranstaltung des klassischen Rundfunks dar, sondern treten (mit Einschränkungen im Umfang) eigenständig daneben.¹⁵⁶

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten setzten bereits früh auf stärkere Einbindung zusätzlicher, multimedialer Elemente anstelle von reinen Textangeboten.¹⁵⁷ Dies lag nahe, da die Rundfunkanstalten beispielsweise über kurze Filmsequenzen aus Nachrichtensendungen verfügen und diese im World Wide Web mehrfach verwerten können. Gleichwohl wurde das Web nicht nur als weiterer Vertriebsweg für bereits vorhandene Sendungen gesehen, sondern auch zunehmend Text- und Bildangebote erarbeitet, die den beschriebenen Angeboten der Online-Ausgaben der Presseanbieter vergleichbar sind.¹⁵⁸

b) Derzeitige Angebote

aa) ARD

Die ARD selbst unterhält eine eigene Website¹⁵⁹, die als „Dachportal“ sämtliche Themenbereiche bündeln und vernetzen soll.¹⁶⁰ In den Rubriken „Nachrichten“, „Sport“, „Kultur“, „Ratgeber“, „Börse“, „Wissen“ und „Kinder“ werden in Form von verlinkten Schlagzeilen aktuelle und vertiefende Beiträge, Hintergrundinformationen und Ratgeber präsentiert. Folgt man den einzelnen Verweisen, finden sich Textangebote zu aktuellen Nachrichten, Dossiers¹⁶¹ und animierte Darstellungen zu den behandelten Themen. Darüber hinaus weisen Links andere Zugangswege zu den einzelnen ARD-Onlinediensten.¹⁶²

In der Rubrik „ARD Intern“ sind umfassende Informationen über Organisation, Mitglieder, Finanzen, Rechtsgrundlagen sowie Kontaktmöglichkeiten zur ARD abrufbar. Neben der Eigendarstellung der Anstalt werden Informationen über Mediennutzung, Empfangsmöglichkeiten und sonstige, im Zusammenhang mit der Anstalt stehende Informationen angeboten.

Eine Verbindung zum Rundfunkprogramm wird durch eine Auflistung und Verknüpfung aller in der

156 S. zum Begriff der Telemedien und zum entsprechenden Auftrag der Rundfunkanstalten unten S. 151 ff.

157 Neuberger, in Roters/Turecek (Hrsg.), Content im Internet: Trends und Perspektiven, S. 60.

158 Gerhardt, AfP 2010, 16 (16).

159 <http://www.ard.de/> (zuletzt abgerufen am 19.01.2010).

160 Telemedienkonzepte der gemeinschaftlichen Angebote der ARD, S. 49 (abrufbar unter <http://www.swr.de/unternehmen/wer-uns-kontrolliert/-id=7764242/property=download/nid=7687284/73xwqr/tk-ard.pdf>, zuletzt abgerufen am 13.12.2011).

161 Beispielsweise der ARD-Jahresrückblick 2011, abrufbar unter <http://www.tagesschau.de/inland/ardjahresrueckblick100.html> (zuletzt abgerufen am 10.04.2012).

162 Beispielsweise die Möglichkeit eines E-Mail-Newsletters der Tagesschau: (abrufbar unter <http://mail2.tagesschau.de/lists.php?&linkto=tagesschau>, zuletzt abgerufen am 10.04.2012), der Homepage der Tagesschau (abrufbar unter <http://www.tagesschau.de/>, zuletzt abgerufen am 13.12.2011) oder der Sportschau (abrufbar unter <http://www.sportschau.de/sp/>, zuletzt abgerufen am 13.12.2011).

ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten¹⁶³, Sendungen sowie einem Link zur Mediathek hergestellt. In Letzterer werden anhand einer graphischen Benutzeroberfläche Sendungen (oder Ausschnitte) des ARD-Fernseh- und Radioprogramms archiviert. Die Medieninhalte – also im Fall der ARD Film- und Tonbeiträge – können durch Anklicken abgespielt werden. Durch Suchfunktionen und Übersichten können Inhalte gezielt abgerufen werden. Sofern ein Livestream, also eine parallele Übertragung des aktuellen Rundfunkprogramms über die Webseite möglich ist, wird durch einen entsprechenden Link darauf hingewiesen.

Die ARD betont dabei, dass ihre Mediathek einen besonders hohen Grad an Multimedialität, also der Verknüpfung verschiedener Medientypen aufweise, was sie insbesondere von Videoportalen abhebe.¹⁶⁴

Auch die öffentlich-rechtlichen Radiosender sind mit einer Vielzahl von Angeboten im World Wide Web vertreten.¹⁶⁵ Insbesondere on-demand-Angebote, also auf Nachfrage des Rezipienten übertragene Dienste¹⁶⁶ werden stark genutzt. So verzeichnete der Bayerische Rundfunk allein im Oktober 2009 11,6 Millionen Podcastabrufe.¹⁶⁷

Neben den klassischen Websites werden auch sog. Apps, also für Smartphones und Tablet-PC optimierte Programme angeboten.¹⁶⁸ Hierzu zählt beispielsweise auch die eingangs erwähnte kostenlose „tagesschau-App“ für die gängigen Smartphone-Betriebssysteme.¹⁶⁹

bb) ZDF

Die Website des ZDF¹⁷⁰ ist ähnlich aufgebaut wie die der ARD, bindet aber deutlich stärker multimediale Inhalte ein. So sind bereits auf der Eingangsseite als „Empfehlungen“ Inhalte der Mediathek (also Filmsequenzen) abrufbar. Die Verlinkung der Webauftritte der Digitalkanäle „zdf_neo“, „ZDFkultur“ und „ZDFInfo“, sowie die Rubriken „Sendungen A-Z“, „heute.de“¹⁷¹, „ZDF Sport“¹⁷² und „Wetter“, sowie die Mediathek stellen einen Bezug zum ZDF-Fernsehprogramm her. Gleiches

163 Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten haben eigene, ähnlich gelagerte Webauftritte, auf deren Darstellung aus Platzgründen verzichtet wird. S. beispielsweise die Homepage des Südwestrundfunks (abrufbar unter <http://www.swr.de/>, zuletzt abgerufen am 13.12.2011).

164 Telemedienkonzept der gemeinschaftlichen Angebote der ARD, S. 60 (abrufbar unter <http://www.swr.de/unternehmen/wer-uns-kontrolliert/-/id=7764242/property=download/nid=7687284/73xwqr/tk-ard.pdf>, zuletzt abgerufen am 13.12.2011).

165 So sind sämtliche SWR-Radiosender mit einem eigenen Auftritt im World Wide Web vertreten. Sie können über die Eingangsseite des SWR abgerufen werden (abrufbar unter <http://www.swr.de/>, zuletzt abgerufen am 13.12.2011).

166 Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 158.

167 van Eimeren/Ridder, MP 2011, 2 (9).

168 S. dazu Ory, AfP 2010, 20 ff.

169 S. dazu die Informationen auf <http://www.tagesschau.de/app/index.html> (zuletzt abgerufen am 10.04.2012).

170 Abrufbar unter <http://www.zdf.de/> (zuletzt abgerufen am 04.01.2013).

171 Abrufbar unter <http://www.heute.de/> (zuletzt abgerufen am 04.01.2013).

172 Abrufbar unter <http://sport.zdf.de/> (zuletzt abgerufen am 28.01.2011).

gilt für die Übersicht des laufenden Fernsehprogramms.

Daneben finden sich Verweise auf Kontaktmöglichkeiten, Chats und Foren, den ZDF Shop und (unter dem Link „Das ZDF“) die Rubrik „Das Unternehmen“. Dieses dient der Eigendarstellung der Anstalt, unter der die Organisation des ZDF sowie die Funktion und Besetzung von Entscheidungsgremien erläutert wird.¹⁷³ Neben Informationen über Ausschreibungen finden sich Pressemitteilungen und sonstige Publikationen. Broschüren können in Form eines PDF-Formates heruntergeladen werden.

In der Mediathek können Beiträge der Sender ZDF, ZDFInfo, zdf_neo, ZDFkultur sowie 3sat abgerufen werden, Livestreams, Bilderserien und Multimedienanwendungen genutzt werden.¹⁷⁴ Die Mediathek kann einerseits als eigenständiges Angebot (und als „App“) aufgerufen werden, ist aber durch die Verlinkung auf die Inhalte der Mediathek auch Bestandteil der sonstigen Angebote des ZDF.¹⁷⁵ Teilweise werden bestimmte Beiträge schon vor der Ausstrahlung im Fernsehen über das Internet publiziert („web first“), nach der Ausstrahlung in erweiterter Form eingestellt oder in einen aus verschiedenen Medientypen bestehenden Programm- und Themenschwerpunkt eingebunden.¹⁷⁶

Der Link „ZDFtivi“ verweist auf die Kinder- und Jugendprogramme.¹⁷⁷

cc) Deutschlandradio

Das Deutschlandradio bietet auf seiner Website¹⁷⁸ einen gemeinsamen Webauftritt für die Hörfunkprogramme Deutschlandfunk, Deutschlandradio Kultur und DRadio Wissen und beinhaltet Weiterleitungen zu den Auftritten der Sender.¹⁷⁹ Neben Informationen zum Programm und dem Empfang der Sender (Rubriken „Sendungen“ und „Frequenzen“) werden einzelne Sendungen zum zeit- und ortsunabhängigen Abruf bereitgestellt.

Die entsprechenden Angebote werden unterteilt in Rubriken wie „Politik“, „Wirtschaft“, „Wissenschaft“, „Bildung“, „Literatur“ usw. Dort werden aktuelle Themen, Themenschwerpunkte und Archive anhand erläuternder Texte mit den entsprechenden Sendungen und Hörfunkbeiträgen verlinkt. Daneben sind die Livestreams der einzelnen Sender verlinkt, können also direkt über die Eingangs-

173 Abrufbar unter <http://www.unternehmen.zdf.de/> (zuletzt abgerufen am 28.01.2011).

174 Konzept der Telemedienangebote des ZDF, S. 32 (abrufbar unter http://www.unternehmen.zdf.de/uploads/media/Fortschreibung_Telemedien_des_ZDF12.5.2010.pdf; zuletzt abgerufen am 28.01.2011). Die im Telemedienkonzept genannten Kanäle ZDFtheaterkanal und ZDFInfokanal wurden durch ZDFkultur, bzw. ZDFInfo ersetzt.

175 Konzept der Telemedienangebote des ZDF, S. 33 (abrufbar unter http://www.unternehmen.zdf.de/uploads/media/Fortschreibung_Telemedien_des_ZDF12.5.2010.pdf; zuletzt abgerufen am 28.01.2011).

176 Konzept der Telemedienangebote des ZDF, S. 34 (abrufbar unter http://www.unternehmen.zdf.de/uploads/media/Fortschreibung_Telemedien_des_ZDF12.5.2010.pdf; zuletzt abgerufen am 28.01.2011).

177 Abrufbar unter <http://www.tivi.de> (zuletzt abgerufen am 28.01.2011).

178 Abrufbar unter <http://www.dradio.de/> (zuletzt abgerufen am 15.04.2011).

179 Telemedienkonzept des Deutschlandfunks, S. 4 f.; abrufbar unter <http://www.dradio.de/download/107686/> (zuletzt abgerufen am 15.04.2011).

seite aufgerufen werden.

Die Eigendarstellung der Anstalt erfolgt unter der Rubrik „Wir über uns“ und entspricht den vergleichbaren Inhalten von ARD und ZDF. Darüber hinaus werden die Nutzer der Seite über redaktionell betreute Kommentarfunktionen und Foren eingebunden.

C. Konvergenz der Medien

Die technische Entwicklung, die sich insbesondere im Aufkommen des Internet als Verbreitungsplattform für Inhalte jeder Art äußert, führt zu einer Verwischung der Grenzen der Medien¹⁸⁰, die unter dem Begriff der Konvergenz¹⁸¹ der Medien zusammengefasst wird. Der Begriff der Konvergenz beschreibt also das Zusammenwachsen auf unterschiedlicher Basis beruhender Systeme im Sinne einer Interoperabilität.¹⁸² Im Folgenden sollen die Gründe und Konsequenzen dieser Entwicklung umrissen werden.¹⁸³

I. Technische Konvergenz

Diese Entwicklung ist eine Folge der Digitalisierung der Medieninhalte. Durch die Umwandlung der zu übertragenden Information in einen Binärcode wird die vorhandene Bandbreite effizienter als bei analoger Übermittlung genutzt.¹⁸⁴ Hinzu kommt, dass die Übertragungsnetze kontinuierlich ausgebaut wurden¹⁸⁵, so dass Kapazitäten für datenintensivere Dienste geschaffen wurden.¹⁸⁶ Die Übertragungswege werden indes austauschbar, da die im Binärcode übertragenen Informationen auf jedem dieser Wege übertragbar sind.¹⁸⁷

180 Hesse, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RStV, § 63 Regelung für Bayern.

181 Der Begriff der Konvergenz wird, soweit ersichtlich, spätestens seit der Veröffentlichung des „Grünbuchs zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologien und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen“ (KOM(97) 623 endg. v. 03.12.1997) allgemein zur Beschreibung des Phänomens verwendet; s. dazu Gounalakis, Konvergenz der Medien, S. C 12 ff.; Hoffmann-Riem/Schulz/Held, Konvergenz und Regulierung, S. 19, und Hoffmann-Riem, in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 136.

182 Beckmann/Müller, in Hoeren/Sieber, Handbuch Multimedia-Recht, 10, Rn. 31; Reinlein, Medienfreiheit und Medienvielfalt, S. 17; Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 133.

183 Die Unterscheidung in technische Konvergenz (I.), Konvergenz der Märkte und Dienste (II.) und Konvergenz im Nutzerverhalten (III.) folgt dem Grünbuch der Kommission, s. Fn. 181.

184 Holznagel, MMR-Beil. 1998, 12 (14 f.); Reinlein, Medienfreiheit und Medienvielfalt, S. 18.

185 So plant die Bundesregierung, bis Ende 2014 für 75 % der Haushalte im Bundesgebiet Breitbandanschlüsse zur Verfügung zu stellen, und möglichst bald eine flächendeckende Versorgung zu gewährleisten; s. die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie veröffentlichte Breitbandstrategie der Bundesregierung, S. 8 (abrufbar unter <http://www.bmwi.de/Dateien/BBA/PDF/breitbandstrategie-der-bundesregierung,property=pdf,bereich=bmwi-,sprache=de,rwb=true.pdf>, zuletzt abgerufen am 02.08.2011).

186 Schoch, in VVDStRL 57 (1998), 158, 169 f.; Metze-Mangold spricht in Schiwy/Schütz/Dörr, Medienrecht, S. 300 davon, dass der Ausbau der Speicher- und Übertragungskapazitäten sich nicht linear, sondern „in Quantensprüngen“ vollziehe.

187 Cole, in Dörr/Kreile/Cole, Handbuch Medienrecht, S. 7; Hoffmann-Riem/Schulz/Held, Konvergenz und Regulierung, S. 20; Hoffmann-Riem, AfP 1996, 9 (13); Metze-Mangold, in Schiwy/Schütz/Dörr, Medienrecht, S. 300; Reinlein, Medienfreiheit und Medienvielfalt, S. 19 f.

Diese Effekte lassen sich insbesondere am Internet Protocol¹⁸⁸ verdeutlichen: Konnten noch bis in die 1990er Jahre hinein Telefongespräche ausschließlich über isolierte Telefonnetze geführt werden und Rundfunkinhalte ausschließlich über die entsprechenden (terrestrischen, später kabel- und satellitengestützten) Übertragungswege genutzt werden, können heute über das Internet nicht nur internetspezifische Inhalte versendet werden, sondern auch Rundfunkinhalte (bspw. Internetradio), presseähnliche Angebote und sogar der Bereich der Individualkommunikation durch Internettelefonie erschlossen werden.¹⁸⁹

Diese Konvergenz der Übertragungswege wird flankiert von einer Konvergenz der Endgeräte.¹⁹⁰ Die verbreiteten Inhalte können unabhängig von der Netzplattform auf verschiedenen Geräten genutzt werden, die bislang getrennte Funktionen und Anwendungsbereiche hatten.¹⁹¹ Anknüpfend an das Beispiel des Internet Protocol wird deutlich, dass die Vielzahl von Angeboten und Diensten nicht nur über den PC¹⁹² genutzt werden, sondern insbesondere über konvergente Endgeräte.¹⁹³ So ermöglichen sog. Smartphones neben der Telefonie auch Internetanwendungen, Fotodienste und die Wiedergabe von Musikdateien.¹⁹⁴ Die mit einem Smartphone erstellten Foto-Dateien können umgekehrt beispielsweise mittels eines PC bearbeitet und auf einem Fernsehgerät dargestellt werden, klassische Rundfunkinhalte über das Internet auch am PC oder Smartphone rezipiert werden.

II. Konvergenz der Märkte und Dienste

Durch diese Kompatibilität von Übertragungswegen und Endgeräten entstehen neue Vermarktungsmöglichkeiten und Programmformen. Die bisher getrennten Netze für Telekommunikation und Rundfunk verschmelzen ebenso¹⁹⁵ wie die Grenzen zwischen den Medienformen Rundfunk, Film und Presse.¹⁹⁶ Die daraus resultierenden neuen Angebotstypen zeichnen sich dadurch aus, dass sie Elemente der vormals getrennten Dienstypen miteinander kombinieren, neue Funktionalitäten und damit neue Produkteigenschaften aufweisen (Schlagwort: „Multimedia“¹⁹⁷).¹⁹⁸ Das Internet als Hybridmedium vereint die Möglichkeiten der klassischen Medien¹⁹⁹, so dass die Grenzen zwischen den

188 S. dazu oben S. 7 ff.

189 Schoch, JZ 2002, 798 (799).

190 Hoffmann-Riem/Schulz/Held, Konvergenz und Regulierung, S. 20; Hoffmann-Riem/Vesting, MP 1994, 382 (382).

191 Schoch, JZ 2002, 798 (799).

192 S. zum „gestreamten“ Rundfunk der Rundfunkanstalten oben S. 20 f. Diesen will das VG Wiesbaden, ZUM 2009, 262 (263) anscheinend jedoch nicht als Rundfunk werten.

193 Beckmann/Müller, in Hoeren/Sieber, Handbuch Multimedia-Recht, Teil 10, Rn. 31; Blaue, ZUM 2005, 30 (31); Holznagel, NJW 2002, 2351 (2352).

194 Holznagel/Dörr/Hildebrand, Elektronische Medien, S. 320 f.

195 Holznagel, MMR-Beil. 1998, 12 (12); Trute, in VVDStRL 57 (1998), 216 (220).

196 Gounalakis, Konvergenz der Medien, S. C 10.

197 Hoffmann-Riem, in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 149.

198 Blaue, ZUM 2005, 30 (31); Holznagel/Dörr/Hildebrand, Elektronische Medien, S. 321.

199 So Flechsig, CR 1999, 327 (327): Das Internet sei das „Bindeglied“ zwischen den bisher getrennten und nun zusammenwachsenden Mediengattungen und jeweiligen Industrien.

Einzelmedien und den klassischen Mediengattungen Rundfunk und Presse verschwimmen.²⁰⁰

Insbesondere die hier in Rede stehenden Onlinedienste von Rundfunkanbietern (und gleichermaßen von Presseanbietern) lassen sich als Beispiele hierfür anführen, da sie Elemente der klassischen Druckpresse – also Textbeiträge – und Elemente des Rundfunks in Form von Filmsequenzen miteinander kombinieren.²⁰¹

Insgesamt begünstigt diese Entwicklung eine stärkere Marktorientierung der Telekommunikation.²⁰² Dadurch können einzelne (klassische) mediale Wirtschaftszweige unter Druck gesetzt werden²⁰³, da Anbieter im selben medialen Umfeld des Internet aufeinandertreffen, die bislang unterschiedlichen Regulierungen unterworfen waren.²⁰⁴ So haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zwar seit der Öffnung des (klassischen) Rundfunks für private Anbieter stets in Konkurrenz mit privaten Rundfunkveranstaltern gestanden, nicht aber mit Presseanbietern; Angebote der Druckpresse waren ihnen grundsätzlich verwehrt²⁰⁵, Presseanbieter standen in ihrem „eigenen“ Markt lediglich in Konkurrenz zueinander. Nunmehr besteht für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aber die Möglichkeit, durch aktuelle Online-Textangebote in den Bereich der Presse vorzudringen, während die Presse aufgrund der multimedialen Möglichkeiten des HTML-Standards ihr Angebot um Bewegtbild- und Tonsequenzen erweitern kann²⁰⁶ und damit einen Schritt hin zum – klassisch verstandenen – Rundfunk macht.

III. Konvergenz im Nutzerverhalten

Ob und wie sich das Nutzerverhalten infolge der beschriebenen technischen Entwicklung verändert, lässt sich, da es sich um einen laufenden Prozess handelt, nicht abschließend beurteilen. Erkennbar sind aber Veränderungen im Umfang der Mediennutzung und Verlagerungen hin zu elektronischen Medien. Daraus lassen sich Tendenzen für die Mediennutzung insgesamt, vor allem aber auch für die Nutzung der klassischen Mediengattungen ableiten.

1. Reichweite der Internetnutzung

Die Veränderung des Nutzerverhaltens zeigt sich in der Reichweite des vergleichsweise jungen Me-

200 Badura, AöR 134, 240 (244); Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 102. Neuberger, in Roters/Turecek (Hrsg.), Content im Internet: Trends und Perspektiven, S. 55; vor der Entwicklung des Internet war diese Tendenz noch umstritten, s. Scherer, Telekommunikationsrecht und Telekommunikationspolitik, S. 603 f.

201 Reinlein, Medienfreiheit und Medienvielfalt, S. 20.

202 Degenhart, K&R 2000, 49 (49).

203 Metze-Mangold, in Schiwy/Schütz/Dörr, Medienrecht, S. 300.

204 S. zu den unterschiedlichen Regulierungsmodellen unten S. 59 ff. (Rundfunk) und S. 81 ff. (Presse).

205 Zulässig sollen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allein die Rundfunkfreiheit „unterstützende Randbetätigungen“ sein, s. BVerfGE 83, 238 (313).

206 Neuberger, in Roters/Turecek (Hrsg.), Content im Internet: Trends und Perspektiven, S. 57.

diums Internet. Es verbindet weltweit mehr als eine Milliarde Nutzer.²⁰⁷ Im Jahr 2010 gaben 69,4 % der Erwachsenen in Deutschland an, zumindest gelegentliche Internetnutzer („Onliner“) zu sein, 49 Millionen Erwachsene ab 14 Jahren waren im Frühjahr 2010 online.²⁰⁸ Zwar wächst die Zahl der Internetnutzer seit etwa 2008 nur noch langsam, allerdings steigt die Einbindung des Internet in den Alltag der Menschen.²⁰⁹ Die Nutzung des Internet liegt mit 83 Minuten täglicher Nutzung auf Platz drei hinter Fernsehen und Radio.²¹⁰ 71,6 % aller Internetnutzer sind täglich im Netz, so dass mittlerweile von einer Medienroutine gesprochen werden kann.²¹¹ Das Internet nimmt damit wie selbstverständlich eine gewichtige Rolle in der Informationsbeschaffung²¹² und zunehmend der Unterhaltung der Menschen ein.

Allerdings fällt auf, dass die Internetnutzung mit dem Alter der Rezipienten abnimmt.²¹³ Insbesondere die Generation der mit dem Internet aufgewachsenen „digital natives“²¹⁴ hat die Nutzung konvergenter Medien aber habitualisiert; für die Zukunft wird deshalb eine generelle Steigerung der Nutzung sog. Screen-Medien prognostiziert.²¹⁵

2. Verlagerung der Aufmerksamkeit ins Internet

Das Medienzeitbudget, also die täglich von den Nutzern aufgewendete Zeit für den Medienkonsum, ist nach neuesten Untersuchungen an die Grenzen seiner Expansion gestoßen.²¹⁶ Das Internet als vergleichsweise neues Medium ist damit ein Konkurrent der klassischen Medien um die dem Nutzer zur Verfügung stehende Zeit.²¹⁷ Übergreifend lässt sich dabei beobachten, dass „Aktivnutzer“, anders als Rand- und Selektivnutzer des Internet, ihre Bindung an die anderen Mediengattungen stärker gelockert haben.²¹⁸

207 Sieber, in Hoeren/Sieber, Handbuch Multimedia-Recht, 1, Rn. 3.

208 van Eimeren/Frees, MP 2010, 334 (335) auf Basis der ARD/ZDF-Onlinestudie 2010. Zum Vergleich: 2009 waren 67,1 % Onliner (van Eimeren/Frees, MP 2009, 334 (335) auf Basis der ARD/ZDF-Onlinestudie 2009), 2000 waren es nur 28,6 % (van Eimeren/Gerhard, MP 2000, 338 (338 f.) auf Basis der ARD/ZDF-Online-Studie 2000 sowie Grajczyk/Mende, MP 2000, 350 (350) auf Basis der ergänzenden ARD/ZDF-Offline-Studie 2000).

209 van Eimeren/Frees, MP 2009, 334 (335) auf Basis der ARD/ZDF-Onlinestudie 2009.

210 Ridder/Engel, MP 2010, 523 (526).

211 van Eimeren/Frees, MP 2009, 334 (336) auf Basis der ARD/ZDF-Onlinestudie 2009.

212 Blaue, ZUM 2005, 30 (31).

213 Best/Engel, MP 2011, 525 (530).

214 Der plastische Begriff „digital natives“ geht auf einen Aufsatz aus dem Jahr 2001 zurück und lehnt sich an den englischen Begriff des „native speaker“ (Muttersprachler) an; die mit dem Internet aufgewachsene Generation sei Muttersprachler der digitalen Sprache der Computer, Videospiele und des Internet („native speaker of the digital language of computers, video games and the Internet“), s. Prensky, On the Horizon, University Press, Vol. 9, Oktober 2001, 1 ff.; abrufbar unter <http://www.marcprensky.com/writing/prensky%20-%20digital%20natives,%20digital%20immigrants%20-%20part1.pdf>, zuletzt abgerufen am 09.08.2011.

215 Holznagel/Dörr/Hildebrand, Elektronische Medien, S. 322.

216 Ridder/Engel, MP 2010, 523 (534 f.). In den Jahren 1980-2000 war der Medienkonsum noch um 62 % gewachsen, s. Ridder/Engel, MP 2001, 102 (104).

217 Ridder/Engel, MP 2010, 523 (535).

218 Oehmichen/Schröter, MP 2010, 457 (466).

Mit der zunehmenden Nutzung des Internet ist auch ein Wandel in den Motiven für die Nutzung der Medien insgesamt einhergegangen. Bis ins Jahr 2005 wurde die Funktion des Findens aktueller Informationen den klassischen Medien, also Radio- und Fernsehrundfunk und Presse zugeschrieben.²¹⁹ Bereits im Jahr 2009 wurde das Internet von 39 % der Onliner als Primärmedium für das Zurechtfinden im Alltag begriffen, dem auch 33 % der Onliner für die Informationsbeschaffung der Vorzug vor Fernsehen (27 %) oder Tageszeitungen (29 %) geben.²²⁰

Die Informationsbeschaffung, insbesondere über aktuelle Nachrichten, stellt aber nach wie vor eine der häufigsten Beschäftigungen im Netz dar. 59 % der Onliner suchten 2009 im Netz nach Nachrichtenangeboten.²²¹ An dieser Stelle stellt sich die Frage nach dem Verhältnis von Onlineangeboten zu den klassischen Medien, da deren typische Aufgabe die journalistisch aufbereitete Weitergabe von Information ist. Insbesondere ist zu fragen, ob Onlinedienste klassische Medien verdrängen können oder ergänzen.²²²

a) Internet und Presse

Während 68 % der Nichtnutzer des Internet („Offliner“) täglich Tageszeitungen nutzen, tun dies bei den Onlinern nur 48 %, wobei bei letzteren die Tendenz fallend ist.²²³ Nur noch 44 % der Bundesbürger lesen täglich eine Tageszeitung (2005: 51 %, 1980: 75 %)²²⁴, wobei mittlerweile 43 % täglich das Internet nutzen.²²⁵ Bei den unter 30-Jährigen hat die Tageszeitung nur noch eine Tagesreichweite von 26 %, das Internet jedoch von 64 %.²²⁶ Auch die täglich aufgewendete Zeit für die Tageszeitung sinkt²²⁷ und fällt mit 23 Minuten bei einem täglichen (Gesamt-)Medienzeitbudget von ca. 9 Stunden sehr gering aus.²²⁸

Diese Zahlen legen nahe, dass Onlinedienste die klassische (Tages-) Presse verdrängen, bzw. ersetzen. Tatsächlich verliert zumindest die Tagespresse seit den 1990er Jahren, also parallel zur Ausweitung des Internet zum Massenphänomen, an Reichweite²²⁹ und es lassen sich – jedenfalls bezogen

219 van Eimeren/Frees, MP 2005, 490 ff.

220 van Eimeren/Frees, MP 2009, 334 (337 f.).

221 van Eimeren/Frees, MP 2009, 334 (341).

222 Die Frage, inwieweit neue Medien die etablierten verdrängen können wurde bereits in den 1960er Jahren mit dem Ausbreiten des Fernsehens untersucht. Daraus entstand die ARD/ZDF-Langzeitstudie zur Mediennutzung und -bewertung, vgl. Ridder/Engel, MP 2010, 523 (523), deren Daten hier zugrunde gelegt werden.

223 van Eimeren/Frees, MP 2009, 334 (347).

224 van Eimeren/Ridder, MP 2011, 2 (9).

225 Engel/Mai, MP 2010, 558 (588); Ridder/Engel, MP 2010, 523 (527).

226 van Eimeren/Ridder, MP 2011, 2 (5).

227 van Eimeren/Ridder, MP 2011, 2 (9); Ridder/Engel, MP 2010, 523 (526).

228 Engel/Mai, MP 2010, 558 (571).

229 van Eimeren/Ridder, MP 2005, 490 (495) sowie dies., MP 2011, 2 (9), jeweils auf Basis der ARD/ZDF-Langzeitstudie Massenkommunikation; parallel dazu sinken die Werbeumsätze der Tagespresse, s. Möbus/Heffler, MP 2011, 321 (322).

auf einzelne Nutzergruppen – Verlagerungen von der Zeitung hin zum Internet beobachten.²³⁰ Die klassischerweise der tagesaktuellen Presse zugeschriebene Funktion der Informationsbeschaffung kann gleichermaßen vom Internet erfüllt werden.²³¹ Mit den multimedialen Möglichkeiten des Internet ändern sich aber auch die Ansprüche der Nutzer an ein Medium. Neben der einfachen Verfügbarkeit der Information werden auch ständige Aktualisierungen erwartet, was die Druckpresse in ihrer klassischen Form nicht zu leisten vermag.²³² Zudem rückt angesichts der technischen Konvergenz erstmals die Möglichkeit in Betracht, dass Tablet-PC und E-Book-Reader zumindest teilweise zu einer Ersetzung des Papiers führen und so erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen auf das Kerngeschäft der klassischen Presse entstehen können.²³³

Allerdings darf dabei nicht pauschal eine Kausalitätsbeziehung zwischen der Verbreitung des Internet und der abnehmenden Reichweite der (Tages-) Presse hergestellt werden.²³⁴ Zum einen ist, was die tägliche Nutzungsdauer angeht, die Parallelnutzung verschiedener Medien (beispielsweise Zeitungslesen und gleichzeitiges Radiohören) zu berücksichtigen.²³⁵ Das Erstarken einer bestimmten Mediennutzung (oder -gattung) muss also nicht zwingend den Schwund einer anderen erklären.²³⁶

Zum anderen konnten die Tageszeitungen auch schon vor dem Auftreten des Internet nicht an der generellen Ausweitung des Medienkonsums partizipieren.²³⁷ Dies setzt sich auch unter heutigen Bedingungen fort, denn der Rückgang der Bedeutung der Tageszeitungen findet sich auch in der Gruppe der Rand- und Selektivnutzer des Internet: Obwohl das Internet dort keine (oder allenfalls eine geringe) Konkurrenz um die für den Medienkonsum aufgewendete Zeit darstellt, sinkt die Reichweite der Tageszeitung.²³⁸ Die Tätigkeit des Lesens konnte hingegen – trotz rückläufiger Zeitungslektüre – 2005 einen Anstieg der Dauer um 12 % verzeichnen.²³⁹ Das sinkende Interesse ist deshalb nicht bei allen Druckwerken gleich, der Rückgang bei Zeitungen und Zeitschriften stärker als bei

230 Best/Engel, MP 2011, 525 (530); Oehmichen/Schröter, MP 2010, 457 (467).

231 van Eimeren/Gerhard/Frees, MP 2004, 350 (363).

232 van Eimeren/Ridder, MP 2005, 490 (495) auf Basis der ARD/ZDF-Langzeitstudie Massenkommunikation; Neuberger, in Fasel, Christoph (Hrsg.), Qualität und Erfolg im Journalismus, S. 161.

233 Kuhn/Bläsi, MP 2011, 583 (584 f.); Ory, AfP 2011, 19 (19).

234 Ähnlich wie hier: van Eimeren/Ridder, MP 2011, 2 (9 f.); aA: Ory, AfP 2011, 19 (21) unter Berufung auf Oehmichen/Schröter, MP 2010, 457 (466 f.), wonach die Tageszeitungen generell „am stärksten und das Fernsehen am wenigsten unter dem Eindruck der Bedeutungszunahme des Internets“ verlieren. Allerdings führen Oehmichen/Schröter aaO. aus, dass die Bedeutung der Tageszeitung auch in den Gruppen sinkt, die dem Internet fern stehen. Die Bedeutung der Zeitung scheint also auch ohne die Konkurrenz durch das Internet zu sinken; vgl. dazu sogleich.

235 Best/Breunig, MP 2011, 16 (18); Ridder/Engel, MP 2010, 523 (527).

236 Die Tatsache, dass die Kombinationen anderer Medien mit Druckwerken insgesamt rückläufig sind, wird vielmehr auf den allgemeinen Rückgang der Nutzungsdauer von Printmedien zurückgeführt, s. Best/Breunig, MP 2011, 16 (24).

237 van Eimeren/Ridder, MP 2005, 490 (497).

238 Oehmichen/Schröter, MP 2010, 457 (466).

239 van Eimeren/Ridder, MP 2005, 490 (499).

Büchern.²⁴⁰ Gerade die mit dem Internet aufgewachsene Gruppe der 14-29-Jährigen wendet täglich eine halbe Stunde für das Lesen von Büchern auf, was sogar 30 % über dem Durchschnitt der Bevölkerung liegt.²⁴¹

Denkbar wäre deshalb, dass das Internet als aktuelles, interaktives Medium genutzt wird, während statische Druckschriften von einer – möglicherweise kleineren – interessierten Zielgruppe für Analysen, Hintergrundwissen und vertiefende Erklärung genutzt werden. So weisen auch viele jüngere Nutzer am ehesten der Tageszeitung Glaubwürdigkeit, Kompetenz, Sachlichkeit und kritische Grundhaltung zu.²⁴² Teilweise sind Onlinemeldungen aber länger als ihre Pendants in der klassischen Druckpresse²⁴³, liefern damit mehr Raum für tiefergehende Berichterstattungen. Auch der vermeintlich den Printmedien zugeschriebene Bereich der Analyse und des Hintergrundwissens kann also faktisch über das Internet verbreitet und damit von Onlinediensten abgedeckt werden.

Zu dieser Aussage passt, dass das Themenprofil einer Online-Zeitungen kein komplett anderes als das der klassischen Druckausgabe ist.²⁴⁴ Die Onlineangebote der Verlage sind oft als Ergänzung und aktuellerer Auftritt der „Muttermedien“ angelegt und werden von den Nutzern folgerichtig als Informationsquelle über bisher in den Druckausgaben publizierten Themen verwendet, d.h. sie nutzen das Internet komplementär zu Tageszeitungen.²⁴⁵

Auch wenn viele Nutzer Textbeiträge bislang in gedruckter Form und nicht am Bildschirm lesen wollen²⁴⁶, dürfte die Entwicklung neuer und leicht zu bedienender Lesegeräte (E-Book-Reader und Tablet-PC) diese Haltung zunehmend in Frage stellen. Während derzeit gerade 6 % der Bundesbürger täglich aktuelle Nachrichten auf der Homepage einer Tageszeitung abrufen, tun dies bei den mit neuen Medien oft besser vertrauten 14-29-Jährigen bereits 11 %.²⁴⁷

Zusammenfassend lässt sich trotz der bestehenden Konkurrenzsituation nicht belegen, dass der Bedeutungszuwachs des Mediums Internet für den Rückgang der Zeitungslektüre und den Reichweitenverlust der (Tages-) Presse ausschlaggebend ist und dass das Internet die Druckpresse verdrängt.

240 Ridder/Engel, MP 2010, 523 (535). Entsprechend entwickeln sich auch die Werbeumsätze: Während die der Tagespresse im Jahr 2010 leicht rückläufig waren, stiegen sie etwa bei Publikums- und Fachzeitschriften wieder an, s. Möbus/Heffler, MP 2011, 321 (322 f.).

241 Ridder/Engel, MP 2010, 523 (526).

242 van Eimeren/Ridder, MP 2011, 2 (6 f.).

243 Stark/Kraus, MP 2008, 307 (311 f.).

244 Stark/Kraus, MP 2008, 307 (310).

245 van Eimeren/Ridder, MP 2011, 2 (10).

246 Wirtz, Medien- und Internetmanagement, S. 174 f.; die Ablehnung nimmt aber kontinuierlich ab, s. Kuhn/Bläsi, MP 2011, 583 (584).

247 Ridder/Engel, MP 2010, 523 (531).

b) Internet und Rundfunk

Anders als die Tageszeitungen verzeichnet der Rundfunk keine vergleichbar deutlichen Einbußen in der Gunst der Rezipienten. Während die (Tages-) Presse an Reichweite verliert, sind Reichweite und Sehdauer beim (Fernseh-) Rundfunk kontinuierlich gestiegen.²⁴⁸

Zwar verlagert sich die Bindung vom Rundfunk hin zum Internet; da das Internet als Plattform die Funktionen aller anderen, insbesondere tagesaktuellen Medien in sich vereint, sinkt indes die Aussagekraft der „Bindungsfrage“: Wegen seiner „allround-Funktion“ ist das Internet das Medium, das die Rezipienten auf eine entsprechende Befragung hin am ehesten auf eine einsame Insel mitnehmen würden; zudem ist aufgrund dieser Plattformfunktion des Internet²⁴⁹ offen, ob die Bindungswirkung überhaupt vergleichbar mit der der klassischen Medien sein kann.²⁵⁰ So wird auf den ersten Blick in einzelnen Bevölkerungsschichten eine abnehmende TV-Nutzung durch eine zunehmende Nutzung des Internet vermeintlich substituiert. Dies gilt allerdings überwiegend für die Gerätenutzung, nicht aber die Inhalte, denn ein Großteil dieser Nutzung besteht aus dem Abruf von Livestreams und damit dem Konsum klassischer, programmgeprägter Rundfunkinhalte auf einem modernen Vertriebsweg.²⁵¹

Radio und Fernsehen sind aber trotz abnehmender Bindungswirkung nach wie vor die „Basismedien“²⁵² in der Bundesrepublik. Insbesondere das Fernsehen spielt eine bedeutende Rolle²⁵³: 97 % aller Bundesbürger haben ein Fernsehgerät, und auch in der mit dem Internet aufgewachsene Generation der heute 14-29-Jährigen haben 95 % Zugang zu einem Fernsehgerät.²⁵⁴ 86 % der Bundesbürger schauen täglich fern.²⁵⁵ Während ein klassisches Radiogerät (Autoradios mitgerechnet) in 96 % der Haushalte vorhanden ist, werden spezielle Internetradiogeräte von nur 7 % der Bevölkerung genutzt.²⁵⁶

Die Bedeutung insbesondere des Fernsehrundfunks zeigt sich auch in der Beantwortung der Frage nach Unterhaltsamkeit und Sympathie der Medien. Für 65 % der Bundesbürger ist das Fernsehen das unterhaltsamste, für 40 % das sympathischste Medium, und auch die mit dem Internet aufge-

248 van Eimeren/Ridder, MP 2011, 2 (7).

249 S. dazu oben S. 8 f.

250 Zum Ganzen: van Eimeren/Ridder, MP 2011, 2 (5 f.): Die Bindungswirkung variiert auch je nach Fragestellung. Bei der Frage, auf welches Medium man am ehesten verzichten könne, sind die Werte der klassischen Medien deutlich besser im Vergleich zum Internet; bei der Frage, welches Medium man auf eine einsame Insel mitnehmen würde, liegt rationalerweise das Internet als „Alleskönner“ mit Abstand vor den klassischen Medien.

251 Best/Engel, MP 2011, 525 (528).

252 Best/Breunig, MP 2011, 16 (16).

253 Hoffmann-Riem/Vesting, MP 1994, 382 (385): Programmfernsehen fungiere als „sozialer Zeitgeber“.

254 van Eimeren/Ridder, MP 2011, 2 (3).

255 van Eimeren/Ridder, MP 2011, 2 (7); Engel/Mai, MP 2010, 558 (558).

256 van Eimeren/Ridder, MP 2011, 2 (4).

wachsenen Jugendlichen finden das Fernsehen zu 57 % am unterhaltsamsten (Internet: 31 %).²⁵⁷ Das Fernsehen ist auch weiterhin das Medium, das wegen der sozialen und kommunikativen Funktion des „Mitredenkönnens“ genutzt wird.²⁵⁸

Zwar erwarten 77 % der Befragten in der ARD/ZDF-Langzeitstudie Mediennutzung und -bewertung, dass eine eigene Zusammenstellung des Fernsehprogramms unabhängig von Sendezeiten an Bedeutung gewinnen wird.²⁵⁹ Gleichzeitig stimmten 90 % (bzw. 91 %²⁶⁰) der Aussage zu, dass Fernsehen und Radio ihre Bedeutung behalten werden, wobei 95 % auch in Zukunft Wert darauf legen, zu Hause (klassisches) Fernsehen auf einem großen Bildschirm in guter Qualität zu sehen.²⁶¹ Es kann also nicht nur die konstant hohe Bedeutung des Rundfunks festgestellt werden, sondern auch prognostiziert werden, dass die lineare Darbietungsform neben der auf Selektion und Interaktivität des Internet basierenden Mediennutzung auch künftig bestehen wird.²⁶²

„Kannibalisierungseffekte“ sind zwischen Rundfunk und Onlinebereich nicht zu beobachten. Die Rundfunkanbieter betreiben sog. crossmediale Strategien und transferieren Inhalte und Marken in den Onlinebereich.²⁶³ Oft wird das Internetportal eines Fernsehsenders im laufenden TV-Programm beworben, bietet ergänzende Informationen dazu und dient der Mehrfachverwertung bereits vorhandener Beiträge. Insofern besteht eine Ergänzung zwischen Rundfunk und Internet im Sinne der Verlängerung einer Wertschöpfungskette.²⁶⁴

c) Veränderte Nutzung der Medien?

Wie soeben dargestellt, verlagert sich die Aufmerksamkeit der Mediennutzer hin zum Internet. Damit geht auch die Erwartung einher, dass Anbieter von den Möglichkeiten des Hybridmediums Gebrauch machen und Inhalte multimedial aufbereiten.²⁶⁵ Insofern besteht also ein gewandeltes Nutzerverhalten. Diese Entwicklung verläuft jedoch nicht so drastisch, wie noch im Jahr 2000 prognostiziert wurde.²⁶⁶ Zu klären ist zudem, *wie* die Rezipienten die für das Internet aufgewendete Zeit einsetzen, ob also eine Abkehr von der klassischen Nutzung der Massenmedien als einseitige Kommunikation von Sender zum Empfänger besteht und ob so die vielzitierte Verwässerung der Grenze

257 van Eimeren/Ridder, MP 2011, 2 (7).

258 Blaue, ZUM 2005, 30 (31).

259 Engel/Mai, MP 2010, 558 (564).

260 Engel/Mai, MP 2010, 558 (565).

261 Ridder/Engel, MP 2010, 523 (533); laut Engel/Mai, MP 2010, 558 (565) lag der Wert sogar bei 96 %.

262 Aus den genannten Zahlen folgt laut Engel/Mai, MP 2010, 558 (565), „wie stark die Menschen ein Bedürfnis haben, in der klassischen Lean-Back-Position bewegte Bilder zu genießen“.

263 Blaue, ZUM 2005, 30 (32).

264 Blaue, ZUM 2005, 30 (32); van Eimeren/Gerhard/Frees, MP 2004, 350 (363 und 369).

265 Ory, AfP 2010, 20 (22).

266 Ridder/Engel, MP 2010, 523 (533).

zwischen Individual- und Massenkommunikation²⁶⁷ tatsächlich stattfindet.

Trotz der Möglichkeiten des Internet als „interaktives“ Hybridmedium²⁶⁸ ist eine solcher grundlegender Wandel bislang nicht erkennbar.²⁶⁹ Partizipative Angebote (insbesondere Blogs), Nur-Internetangebote und Nachrichtensuchmaschinen sind im Bereich journalistischer Angebote nur schwach vertreten; der Großteil der Angebote wird von den klassischen Massenmedien, also Verlagen und Rundfunkanstalten, bereitgestellt – insoweit kann von einer Dominanz von Presse und Rundfunk im Internetjournalismus gesprochen werden.²⁷⁰ Angebote der Rundfunkanbieter haben auch im Onlinebereich große Nutzerzahlen.²⁷¹

Rund zwei Drittel der Nutzer des Internet sind an „user-generated content“ nicht interessiert²⁷², wollen also gar keine andere Nutzung, als bei klassischen Medien. Auch im Internet werden klassische Medieninhalte nachgefragt.²⁷³ Die Nutzer wünschen weiterhin journalistisch-redaktionelle Selektion, Aufbereitung und Vermittlung von Informationen, weshalb die lineare Darbietungsform des klassischen Rundfunks mit ihrem vorgegebenen Programmschema (insbesondere in Form des Fernsehrundfunks) nicht an Bedeutung verliert.²⁷⁴ Einer kleinen Gruppe von Mitmachaktivisten steht die breite Masse bloßer Rezipienten gegenüber.²⁷⁵

Von derzeit wachsender Bedeutung sind allerdings sog. Social Media-Angebote, also vorrangig Communities wie Facebook²⁷⁶, die private oder berufliche Netzbildung und Kommunikation ermöglichen, in der Regel aber eine geschlossene Nutzergruppe aus registrierten Mitgliedern darstellen.²⁷⁷ Eine abschließende Bewertung ist in diesem Bereich jedoch nicht möglich, da sich auch gegenläufige Entwicklungen abzeichnen.²⁷⁸

Da gerade junge Nutzer das Internet sehr stark als Kommunikationsplattform nutzen und keine Mit-

267 Statt vieler Schoch, in VVDStRL 57 (1998), 158 (170 f.) und schon Mestmäcker, ZUM 1986, 63 (64).

268 S. dazu oben S. 8.

269 Ridder/Engel, MP 2010, 523 (535); Trute, in VVDStRL 57 (1998), 216 (239).

270 Neuberger/Nuernbergk/Rischke, in Neuberger/Nuernbergk/Rischke (Hrsg.), Journalismus im Internet, S. 233 f.

271 Blaue, ZUM 2005, 30 (32).

272 Busemann/Gscheidle, MP 2009, 356 (357); diesem Wunsch folgend ist auch das Angebot von User Generated Content bei klassischen Medienanbietern gering. So bieten beispielsweise nur vier der von Gerhards/Pagel untersuchten Websites von TV-Sendern (16,6 %) überhaupt nutzergenerierte Inhalte an, s. Gerhards/Pagel, Internetfernsehen von TV-Sendern & User Generated Content, S. 16.

273 van Eimeren/Ridder, MP 2011, 2 (7 und 14).

274 Blaue, ZUM 2005, 30 (41); Hoffmann-Riem/Vesting, MP 1994, 382 (385) S. dazu auch oben S. 30.

275 Busemann/Gscheidle, MP 2009, 356 (361 f.); einzige Ausnahme bilden die Communities; s. dazu sogleich.

276 Abrufbar unter <http://de-de.facebook.com/>; zuletzt abgerufen am 03.03.2011.

277 van Eimeren/Frees, MP 2010, 334 (340 f.) auf Basis der ARD/ZDF-Onlinestudie 2010.

278 So hat das Netzwerk „Facebook“ – nach von dem Unternehmen selbst angezeigten Zahlen eines Datenservices – im Monat Mai 2011 allein in den USA sechs Millionen Nutzer verloren, in Kanada sank die Nutzerzahl um 1,5 Millionen; gleichzeitig seien die Benutzerzahlen weltweit jedoch um 1,7 % gewachsen. Vgl. die Meldung des ORF vom 14.06.2011, abrufbar unter <http://news.orf.at/stories/2063501/2063491/> (zuletzt abgerufen am 21.06.2010).

machaktivisten im Hinblick auf die Massenkommunikation sein wollen²⁷⁹, ist das Internet für die klassischen Medien keine direkte und andersartige Konkurrenz, sondern vorrangig eine alternative Verbreitungsform mit erweiterten, multimedialen Anwendungsmöglichkeiten.²⁸⁰ So wird in der Gesamtbevölkerung 92 % der Internetnutzung für internetspezifische Inhalte aufgewendet, die aber solche Audio- und Videobeiträge und Nachrichten beinhalten, die nicht bei den klassischen Anbietern, sondern nur bei rein internetbasierten Anbietern wie Youtube vorhanden sind.²⁸¹

Allerdings gibt es keine exklusive Nutzung von Medieninhalten im Internet: Wird das Internet genutzt, ist es nicht „nur“ Kommunikationsweg oder „nur“ Transportweg für klassische Medieninhalte.²⁸²

3. Zusammenfassung

Zusammenfassend führen das Erstarken des Internet und gewandelte Nutzergewohnheiten nicht zu einer grundlegenden Verdrängung der klassischen Medien, sondern zu einer graduellen Ergänzung und Ersetzung klassischer Nutzungsoptionen.²⁸³ Insbesondere ist nicht erkennbar, dass die Bedürfnisse der Nutzer – beispielsweise Unterhaltung oder Informationsbeschaffung – sich grundlegend ändern; vielmehr werden diese Bedürfnisse zunehmend durch andere als die klassischen Medien erfüllt.²⁸⁴ Insofern findet die aus den technischen Möglichkeiten resultierende Konvergenz des Nutzerverhaltens – entgegen anderslautender Prognosen²⁸⁵ – allenfalls langsam statt.²⁸⁶

Es besteht jedoch nur ein beschränktes Zeitbudget für die Mediennutzung.²⁸⁷ „Aufmerksamkeit“ wird so zur kommerziell interessanten Ressource²⁸⁸, insbesondere vor dem Hintergrund schrumpfender (zumindest aber stagnierender) Werbemärkte.

KAPITEL 2: Verfassungsrechtliche Vorgaben

In diesem Kapitel sollen die verfassungsrechtlichen Vorgaben für öffentlich-rechtliche Onlinedienste untersucht werden.

279 Ridder/Engel, MP 2010, 523 (531).

280 van Eimeren/Ridder, MP 2011, 2 (14).

281 Ridder/Engel, MP 2010, 523 (532).

282 Ridder/Engel, MP 2010, 523 (532).

283 Engel/Mai, MP 2010, 558 (568).

284 Jungheim, ZUM 2008, 493 (494); Gerhards/Klingler, MP 2007, 295 (308).

285 Vgl. die im Jahr 1980 aufgestellten Prognosen zur Individualisierung der Kommunikation bei Bullinger, Kommunikationswandel im Strukturwandel der Telekommunikation, S. 26 ff.; kritisch zu solchen Prognosen: Gounalakis, Konvergenz der Medien, S. C 18; Hoffmann-Riem/Vesting, MP 1994, 382 ff.

286 Blaue, ZUM 2005, 30 (41); ähnlich Degenhart, K&R 2000, 49 (49).

287 Schoch, JZ 2002, 798 (800).

288 Zerdick et al., Die Internetökonomie, S. 36 ff.; ähnlich Gerhardt, AfP 2010, 16 (16).

A. Onlinedienste als Massenmedien

Um Onlinedienste verfassungsrechtlich zu verorten und die daraus abzuleitenden verfassungsrechtlichen Determinanten zu beschreiben ist in einem ersten Schritt der Charakter als Massenkommunikation zu klären. Während Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG die individuelle Kommunikation schützt, erfasst Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG Vorgänge der Massenkommunikation.²⁸⁹

I. Brückenfunktion der Massenmedien

Die Trennung zwischen der Freiheit der Individual- und Massenkommunikation basiert auf folgender Überlegung: Den Massenmedien kommt in der freiheitlichen Demokratie eine (Ver-)Mittlerrolle zu, die zu einer Förderung der individuellen Meinungsbildung und der Informationsfreiheit führt.²⁹⁰ Da die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung für eine freiheitliche Demokratie unerlässlich sind, kommt den Massenmedien eine besondere Bedeutung zu.²⁹¹ Deshalb sind im Rahmen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nach der herrschenden Ansicht Vorkehrungen zur Sicherung ausgewogener Vielfalt notwendig.²⁹²

Auch Wortlaut und Systematik des Art. 5 Abs. 1 GG weist in die Richtung eines eigenständigen Gehalts der Individual- und der Massenkommunikation.²⁹³ Während Satz 1 die Freiheit der Meinungsbildung und -äußerung garantiert, sichert Satz 2 die Funktion der Verbreitung dieser Meinung auf einem spezifischen – eben massenkommunikativen – Weg ab: Die Unterscheidung zwischen der Freiheit, die Meinung „in Wort, Schrift und Bild“ äußern und verbreiten zu können und der Gewährleistung der Freiheit von Presse, Rundfunk und Film ist nur dann sinnvoll, wenn Letztere diese spezifische massenkommunikative und damit eigenständige Funktion aufweist.²⁹⁴ Die Massenmedien sind nicht nur schlichte Medien, vielmehr stellen sie einen eigenständigen Faktor der Meinungsbildung dar.²⁹⁵

289 Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 5, Rn. 1.

290 Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 5, Rn. 1.

291 BVerfGE 107, 299 (329 f.).

292 S. dazu sogleich S. 48 ff. sowie zu den unterschiedlichen Ansätzen zur Sicherung der Vielfalt in Presse und Rundfunk S. 58 ff.

293 Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 20; Hoffmann-Riem, in Schmitt (Hrsg.), Öffentliches Wirtschaftsrecht, S. 570 f.; Schulz, ZUM 1996, 487 (488); Schulz/Jürgens, in Bentele/Brosius/Jarren, Öffentliche Kommunikation, S. 400; Radlsbeck, Online-Magazine, S. 31 f.; Wieland, Der Staat, Bd. 20 (1981), 97 (106 und 109); Witt, Internet-Aktivitäten, S. 49; krit. zur Begrifflichkeit Gersdorf, Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, S. 86, da das GG die Begriffe Individual- und Massenkommunikation nicht selbst verwende; dem ist zuzugestehen, dass es sich nicht um Rechtsbegriffe handelt; ihre Erscheinungen sind aber rechtlich relevant und eine Gesamtschau der Gewährleistungen aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 GG verbietet sich (so auch Hoffmann-Riem aaO); aA: Bullinger, Kommunikationswandel im Strukturwandel der Telekommunikation, S. 37 und Schroeder, ZUM 1994, 471 (472).

294 Radlsbeck, Online-Magazine, S. 33 unter Bezug auf Schmitt-Glaeser, AöR 112, 215 (234); der Sache nach auch Leibholz/Rinck, GG, Art. 5, Rn. 169 unter Bezugnahme auf BVerfGE 85, 1 (12).

295 Mestmäcker, ZUM 1986, 63 (63).

1. Meinungsfreiheit

Die in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG garantierte Meinungsfreiheit ist „eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt“²⁹⁶, ihre Bedeutung für die freiheitlich-demokratische Grundordnung „schlechthin konstituierend“.²⁹⁷ Die Freiheit, die eigene Meinung äußern und verbreiten zu können, ist nicht nur ein Wert an sich.²⁹⁸ Geschützt ist deshalb nicht nur die einzelne Meinungsäußerung als solche, sondern auch die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung.²⁹⁹ Die aus Rede und Gegenrede entstehende „Kraft der freien Auseinandersetzung“³⁰⁰ ist Bedingung für die Entfaltung und Verwirklichung der Demokratie im Sinne des Art. 20 Abs. 1 GG.³⁰¹ Insofern enthält das Grundrecht ein objektives Prinzip im Sinne einer Wertentscheidung.³⁰²

Diese Wertentscheidung darf jedoch nicht verabsolutiert werden oder den Schutzzumfang der Meinungsfreiheit beschneiden.³⁰³ Die Meinungsfreiheit schützt deshalb nicht nur „wertvolle“, „rationale“ oder „richtige“ Meinungsäußerungen, sondern auch irrationale und polemische Aussagen.³⁰⁴ Selbst Meinungen, die die grundlegende politische Ordnung zu verändern suchen, sind umfasst.³⁰⁵ Politische Meinungen mögen wegen des Bezugs zum Demokratieprinzip im Zentrum des Grundrechtsschutzes stehen³⁰⁶, sind aber nicht weitergehend geschützt, als andere Meinungskundgaben.³⁰⁷

2. Informationsfreiheit

Während die Meinungsfreiheit das Recht des Senders einer Information schützt, betrifft die Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 GG als Komplementärgrundrecht³⁰⁸ die „Empfängerperspektive“.³⁰⁹ Die Informationsfreiheit steht als eigenständiges Grundrecht neben der Meinungsfreiheit.³¹⁰ Sie schützt als Abwehrrecht die aktive Beschaffung und die schlichte Entgegennahme

296 BVerfGE 69, 315 (344).

297 BVerfGE 7, 198 (208); 62, 230 (247); 76, 196 (208 f.); 93, 266 (292 f.); Bethge, in Sachs, GG, Art. 5, Rn. 22.

298 Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 5, Rn. 2; Kübler, Lerche-FS, 649 (650); Schmidt-Jortzig, in HStR VII, § 162, Rn. 1: „Als denkendes, emotionales und geselliges Wesen ist er [der Mensch – Verf.] auf die Kommunikation mit seinesgleichen angewiesen in Gemeinsamkeit wie in Ergänzung und Auseinandersetzung“.

299 BVerfGE 57, 295 (319 f.); 74, 297 (323); Antoni, in in Hömig, GG, Art. 5, Rn. 2.

300 BVerfGE 124, 300 (320).

301 Schmidt-Jortzig, in HStR VII, § 162, Rn. 9; Kannengießer, in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 5, Rn. 2.

302 BVerfGE 57, 295 (319 f.); Kannengießer, in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 5, Rn. 2.

303 Kübler, Lerche-FS, 649 (650 f.); Schmidt-Jortzig, in HStR VII, § 162, Rn. 10.

304 BVerfGE 33, 1 (14); 61, 1 (7); 85, 1 (15); 90, 241 (247); 124, 300 (320); Schmidt-Jortzig, in HStR VII, § 162, Rn. 7.

305 BVerfGE 124, 300 (320).

306 Antoni folgt in Hömig, GG, Art. 5, Rn. 8 deshalb sogar ein Grundrecht auf politische Betätigung aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG.

307 BVerfGE 30, 336 (352 f.); 68, 226 (233); 71, 162 (175); Fechner, in Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, Art. 5, Rn. 80.

308 Sodan, in Sodan, GG, Art. 5, Rn. 12; Fechner, in Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, Art. 5, Rn. 79 und 101.

309 BVerfGE 90, 27 (32); Schüller, in Schiwy/Schütz/Dörr, Medienrecht, S. 490; Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 5, Rn. 1.

310 BVerfGE 27, 71 (81); Schmidt-Jortzig, in HStR VII, § 162, Rn. 33; Hufen, Staatsrecht II, § 26, Rn. 4; Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 39; Bethge, in Sachs, GG, Art. 5, Rn. 51.

me von Informationen als Grundlage einer Meinungsbildung.³¹¹ Diese Meinungsbildung, die sich durch das Abwägen unterschiedlicher Informationen ergibt, stellt sicher, dass der Einzelne verantwortlich an der demokratischen Willensbildung mitwirken kann.³¹²

Unter die geschützten Quellen fallen alle Informationsquellen, unabhängig davon, ob sie Meinungen oder Tatsachen, private oder öffentlichen Angelegenheiten beinhalten.³¹³ Allgemein zugänglich sind Quellen, die technisch geeignet und bestimmt sind, der Allgemeinheit, also einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis, Informationen zu beschaffen.³¹⁴ Dazu zählen insbesondere die klassischen Massenmedien Rundfunk und Druckpresse, aber auch das Internet.³¹⁵

3. Massenmedien als Vermittler

Die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG normierte Freiheit der Massenkommunikation stellt nicht nur einen Spezialfall der Meinungskundgabe dar.³¹⁶ Vielmehr schützt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG die massenkommunikative Vermittlungsleistung³¹⁷, ermöglicht so die Verbreitung der Meinungsäußerung einerseits und die Aufnahme der Information durch den Rezipienten andererseits.³¹⁸ Bildlich gesprochen werden die Massenmedien zur Brücke³¹⁹ zwischen Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit. Die Massenmedien gehören zu den unentbehrlichen modernen Kommunikationsmitteln, da durch Vermittlung und Auswahl der Themen³²⁰ Einfluss auf die öffentliche Meinung genommen und diese öffentliche Meinung mitgebildet wird.³²¹

Diese – zunächst rein faktische – Bedeutung der Massenmedien wird in Rechtsprechung und Literatur als „öffentliche Aufgabe“ bezeichnet.³²² Die Massenmedien sind, so das Bundesverfassungsge-

311 BVerfGE 27, 71 (81 f.); Antoni, in Hömig, GG, Art. 5, Rn. 9; Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 5, Rn. 17; Sodan, in Sodan, GG, Art. 5, Rn. 14; Fechner, in Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, Art. 5, Rn. 101.

312 Kannengießer, in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 5, Rn. 8.

313 Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 5, Rn. 15; Sodan, in Sodan, GG, Art. 5, Rn. 12.

314 BVerfGE 27, 71 (83 f.).

315 Kannengießer, in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 5, Rn. 9; Sodan, in Sodan, GG, Art. 5, Rn. 13; Fechner, in Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, Art. 5, Rn. 104; Paschke, Medienrecht, Rn. 28; Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 45; ausdrücklich für den ausländischen Rundfunk: BVerfGE 27, 71 (83); 90, 27 (32); Antoni, in Hömig, GG, Art. 5, Rn. 10.

316 Hoffmann-Riem, in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 24 f. und 142; Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 5, Rn. 1; aA: Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5, Rn. 6 ff.

317 Jarass, Die Freiheit der Massenmedien, S. 188 ff.; ders. in Jarass/Pieroth, GG, Art. 5, Rn. 1; Hoffmann-Riem/Vesting, MP 1994, 382 (387).

318 Hoffmann-Riem, in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 139; Schulze-Fielitz, in Dreier GG, Art. 5 I, II, Rn. 86; Degenhart, K&R 2000, 49 (50); Thum, DöV 2008, 653 (655).

319 Dieses Bild verwenden Jarass, AfP 1998, 133 (135); Janik, AfP 2000, 7 (8) und Schüller, in Dörr/Kreile/Cole, Handbuch Medienrecht, Rn. 151.

320 Thum, DöV 2008, 653 (655).

321 BVerfGE 12, 205 (260). Das BVerfG bezog sich damals ausdrücklich auf Rundfunk und Presse.

322 BVerfGE 20, 162 (175); Hoffmann-Riem, in Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, § 7, Rn. 19; Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, 3. Kap., Rn. 1 ff.; Paschke, Medienrecht, Rn. 28; krit. zum Konzept einer weiter als die öffentliche Aufgabe reichenden „vierten Gewalt“ Wagner, Medien-Tabus und Kommunikationsverbote, S. 93 ff.

richt, „das wichtigste Instrument der Bildung der öffentlichen Meinung“³²³, weshalb ihnen auch eine institutionelle verfassungsrechtliche Gewährleistung zukomme.³²⁴

Aus dieser Bedeutung der Massenmedien folgt, dass die Freiheit der Massenmedien keine einseitig auf den Sender – also die Meinungs(äußerungs)freiheit – bezogene sein kann, sondern ebenfalls die Interessen des Rezipienten – also die Informationsfreiheit (und Meinungsbildungsfreiheit) – zu berücksichtigen hat.

II. Begriff der Massenkommunikation

Wann von Massenkommunikation und Massenmedien gesprochen werden kann, ist indes umstritten. Oftmals³²⁵ wird in Anlehnung an die Kommunikationswissenschaft die Definition von Maletzke herangezogen, wonach Massenkommunikation vorliege, wenn Aussagen öffentlich durch technische Verbreitungsmittel indirekt und einseitig an ein disperses Publikum vermittelt werden.³²⁶ Im juristischen Schrifttum finden sich auch darüber hinausgehende Kriterien.³²⁷

1. Öffentlichkeit

a) Adressatenkreis

Individualkommunikation hat einen eindeutig identifizierbaren Adressaten³²⁸, so dass der Adressatenkreis, also die „Masse“ – eine Vielzahl von Empfängern³²⁹ – in den Blickpunkt rückt. Um dieses Kriterium zu erfüllen und so die Abgrenzung zur Individualkommunikation zu ermöglichen, soll ein nicht bestimmter, jedenfalls nicht bestimmbarer, Kreis von Rezipienten adressiert werden.³³⁰ Die kommunizierten Inhalte sollen sich an die Allgemeinheit³³¹, also jeden richten, der willens und in der Lage ist, sie zu empfangen.³³² Das Bundesverfassungsgericht grenzt die Zahl der Adressaten ne-

323 BVerfGE 12, 113 (125); 20, 162 (207 f.); 50, 234 (239).

324 BVerfGE 10, 118 (121); 20, 162 (175).

325 Ausdrücklich Hoffmann-Riem/Vesting, MP 1994, 382 (386); Radlsbeck, Online-Magazine, S. 34 ff.; Schulz, ZUM 1996, 487 (489); ansatzweise auch Held, Online-Angebote, S. 56.

326 Burkart, Kommunikationswissenschaft, S. 169-172; Maletzke, Kommunikationswissenschaft im Überblick, S. 45 f.; ders. in Psychologie der Massenkommunikation, S. 32.

327 S. dazu unten S. 43 f.

328 Paschke, Medienrecht, Rn. 25.

329 Lieb, Kabelfernsehen und Rundfunkgesetze, S. 145.

330 BVerfGE 27, 71 (83); 74, 297 (351); Burkart, Kommunikationswissenschaft, S. 168; Fechner, Medienrecht, 1. Kap., Rn. 6; Hoffmann-Riem, Pay-TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 45; Hoffmann-Riem, AfP 1996, 9 (10); Gersdorf, Grundzüge des Rundfunkrechts, S. 40 („beliebige Öffentlichkeit“); Jarass, AfP 1998, 133 (134); ders., in Jarass/Pieroth, GG, Art. 5, Rn. 36 („unbestimmter Personenkreis“).

331 Hoffmann-Riem, in Schmitt (Hrsg.), Öffentliches Wirtschaftsrecht, S. 570; der Begriff der Allgemeinheit findet sich insbesondere in der vom BVerfG favorisierten Definition von Rundfunk i.S.d. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG wieder, s. dazu unten S. 102 ff.

332 Lieb, Kabelfernsehen und Rundfunkgesetze, S. 142; Radlsbeck, Online-Magazine, S. 34; Schulz/Held/Kops, Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation, S. 32.

gativ danach ab, dass es sich nicht nur um individuelle Meinungsäußerungen handeln dürfe.³³³

Idealtypischerweise sind die Adressaten für den Kommunikator heterogen, unüberschaubar und anonym: Die adressierte Gruppe hat eine unüberblickbare Größe, setzt sich aus verschiedenen sozialen Rollenträgern zusammen und die einzelnen Mitglieder sind dem Sender nicht bekannt.³³⁴ Die Verbindung zwischen den einzelnen Rezipienten besteht typischerweise nur in der Zuwendung zum jeweiligen Massenkommunikat.³³⁵ Das Publikum kommt also von Fall zu Fall zustande.³³⁶

Problematisch gestalten sich hierbei die – insbesondere im Onlinebereich anzutreffenden – geschlossenen Benutzergruppen.³³⁷ Jarass ist der Ansicht, dass ein Kommunikat, das sich nur an vorab festgelegte Empfänger richte, keine Massenkommunikation sei.³³⁸ Degenhart will jedenfalls solche Kommunikate ausschließen, die an einen begrenzten Adressatenkreis gerichtet sind und nur innerhalb geschlossener Räume zugänglich gemacht werden.³³⁹ Schulz lässt es – anknüpfend an die Umschreibung der Massenkommunikation als „öffentliche Kommunikation“³⁴⁰ – bereits genügen, dass der Sender die Rezipienten nicht mehr „vor Augen“, d.h. „präsent“ hat und entsprechend auf sie eingehen kann.³⁴¹ Dadurch könne eine sachgerechte Abgrenzung des individual- oder massenkommunikativen Charakters von – gerade im Onlinebereich anzutreffenden – geschlossenen Nutzergruppen erfolgen.³⁴² Innerhalb geschlossener Nutzergruppen soll also keine Massenkommunikation vorliegen, wenn gegenseitige Beziehungen oder Beziehungen zum Veranstalter und damit eine persönliche Verbindung unter den Mitgliedern der Gruppe bestehe.³⁴³ Im Ergebnis geht es also um die Größe und Überschaubarkeit der Gruppe.³⁴⁴

Auf die tatsächlich Zahl der Empfänger kann es jedoch nicht ankommen.³⁴⁵ Eine Mindestzahl an Empfängern ist nicht notwendig³⁴⁶, denn es ist nicht ersichtlich, wieso eine inhaltlich identische Äußerung im „kleinen Kreis“ einer untereinander in Verbindung stehenden Gruppe weniger Einfluss

333 BVerfGE 12, 205 (259 f.).

334 Burkart, Kommunikationswissenschaft, S. 168; Lieb, Kabelfernsehen und Rundfunkgesetze, S. 152.

335 Burkart, Kommunikationswissenschaft, S. 169.

336 Maletzke, Psychologie der Massenkommunikation, S. 28; Hoffmann-Riem/Vesting, MP 1994, 382 (386).

337 Teilweise wird auf die Definition des – außer Kraft getretenen Btx-StV – abgestellt; vgl. Held, Online-Angebote, S. 57; Radlsbeck, Online-Magazine, S. 34 f., jeweils m.w.N.

338 Jarass, AfP 1998, 133 (134).

339 Degenhart, in BK-GG, Art. 5, Rn. 680.

340 Maletzke, Psychologie der Massenkommunikation, S. 24; ebenfalls verwendet wird der Begriff von Radlsbeck, Online-Magazine, S. 34 ff., die aber der Sache nach stark auf die zur Allgemeinheit genannten Kriterien abstellt.

341 Schulz, ZUM 1996, 487 (490).

342 Schulz aaO (Fn. 341).

343 Beucher/Leyendecker/v. Rosenberg, Mediengesetze, § 2 RStV, Rn. 4. In diese Richtung weist auch das „Schliersee-Papier“ der Bundesländer zur Auslegung des einfachgesetzlichen Rundfunkbegriffs vom 29.04.1975, abgedruckt in FuR 1975, 651 ff. und bei Brand, Rundfunk im Sinne des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG, S. 268 ff.

344 Held, Online-Angebote, S. 58.

345 VG Saarland, ZUM 1995, 642 (645); Brand, Rundfunk im Sinne des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG, S. 135 f.

346 Hoffmann-Riem, AfP 1996, 9 (10).

auf die Meinungsbildung³⁴⁷ nehmen sollte, als dies im Fall der Adressierung an die (nicht näher in Verbindung stehende) Allgemeinheit der Fall ist.³⁴⁸ Auch das Kriterium einer engen Verbindung zwischen den Gruppenmitgliedern ist wegen seiner Unbestimmtheit nicht tauglich. So wird zutreffend darauf hingewiesen, dass bereits zwischen den Gebührenzahlern und den gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine (Rechts-) Beziehung besteht: Die Programme sind zwar nur für Gebührenzahler bestimmt, gleichwohl aber rundfunkrechtlich an die „Allgemeinheit“ gerichtet³⁴⁹, denn sie stehen prinzipiell jedem zahlungsbereiten Bürger offen.³⁵⁰ Bei Presse und Film ergibt sich eine vertragliche Beziehung aus dem Kauf der Zeitung bzw. der Eintrittskarte.³⁵¹

Öffentliche Kommunikation, bzw. ein Richten an die Allgemeinheit ist also nicht erst dann gegeben, wenn das Kommunikat ein Millionenpublikum³⁵² oder gar – was faktisch kaum zu erreichen ist³⁵³ – die Gesamtbevölkerung erreicht. Ausreichend ist, dass eine beliebige Öffentlichkeit in Aussicht genommen wird.³⁵⁴ Auch Spartenprogramme und – im World Wide Web anzutreffende – Spartenangebote können Elemente der Massenkommunikation sein, solange sie nur an ein beliebiges Publikum adressiert sind.³⁵⁵

b) Adressierung und Willensrichtung des Senders

Die Adressierung an die Allgemeinheit beinhaltet darüber hinaus auch ein subjektives Element.³⁵⁶ Der Sender muss die Information willentlich der Allgemeinheit zugänglich machen, die bloße (u.U. zufällige) Öffentlichkeit eines Kommunikats reicht nicht aus.³⁵⁷ Anderenfalls wären auch solche Kommunikate der Massenkommunikation zuzuordnen, die aus rein technischen Gründen von jedermann empfangen werden können.³⁵⁸

Dienen etwaige Sperren – wie beispielsweise die Verschlüsselung von Pay-TV-Angeboten – lediglich dazu, die Gegenleistung für die Erbringung des Programms zu sichern, ist das Programm gleichwohl an die Allgemeinheit adressiert.³⁵⁹ Gerade bei kostenpflichtigen Angeboten wird der

347 S. zu den Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sogleich auf S. 48 ff.

348 Witt, Internet-Aktivitäten, S. 51.

349 Gersdorf, Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, S. 114 f.; Hoffmann-Riem, AfP 1996, 9 (11).

350 Ring, ZUM 1990, 279 (279 f.).

351 Hoffmann-Riem, AfP 1996, 9 (11).

352 So aber Bullinger/Mestmäcker, Multimedien, S. 23.

353 Jarass, Die Freiheit der Massenmedien, S. 30: Vollkommene Zugänglichkeit fehle in der Regel auch bei den Massenmedien.

354 Jarass, Die Freiheit der Massenmedien, S. 29 f.; Hoffmann-Riem, in Schmitt (Hrsg.), Öffentliches Wirtschaftsrecht, S. 570; ders., AfP 1996, 9 (10).

355 Hoffmann-Riem, AfP 1996, 9 (10 f.).

356 Radlsbeck, Online-Magazine, S. 36 f.; Witt, Internet-Aktivitäten, S. 52.

357 BayVerfGHE 30, 78 (93); Brand, Rundfunk im Sinne des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG, S. 142;

358 Witt, Internet-Aktivitäten, S. 52 nennt unter Bezugnahme auf Gersdorf, Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, S. 115 als Beispiel Polizei- oder Taxifunk.

359 Brand, Rundfunk im Sinne des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG, S. 143; Hoffmann-Riem, AfP 1996, 9 (11); Radlsbeck,

Sender keine Personen ausschließen wollen, sondern aus wirtschaftlichen Gründen ein Interesse an einer möglichst großen Zahl an Nutzern haben.³⁶⁰

Die weit überwiegende Anzahl von Onlinediensten, insbesondere Homepages, sind an die Allgemeinheit adressiert. Soweit Dienste mit technischen Vorkehrungen gegen den Zugriff Unbefugter abgesichert werden und dies nicht nur – analog den Überlegungen zum Pay-TV – der Sicherung einer Gegenleistung dient, handelt es sich nicht um massenkommunikative Dienste.

2. Technische Verbreitungsmittel

Individualkommunikation kann – wie beim direkten Gespräch – ohne Einsatz technischer Verbreitungsmittel erfolgen oder sich technischer Mittel (wie Telefon oder E-Mail) bedienen,³⁶¹ im letztgenannten Fall spricht man von Telekommunikation.³⁶² Massenkommunikation setzt hingegen stets eine Verbreitung durch technische Mittel voraus.³⁶³ Durch diese technischen Verbreitungsmittel soll es zumindest möglich sein, eine gewisse Distanz zu überbrücken.³⁶⁴ Durch Vermittlung entstehe zudem die Gefahr eines Machtgefälles zwischen aktivem Sender und passivem Empfänger.³⁶⁵

Diese technischen Verbreitungsmittel werden als Massenmedien bzw. Massenkommunikationsmittel bezeichnet. Massenmedien sind damit all jene Medien, über die durch Techniken der Verbreitung und Vervielfältigung mittels Schrift, Bild, und/oder Ton optisch bzw. akustisch Informationen an eine unbestimmte Vielzahl von Menschen übermittelt werden.³⁶⁶ Neben Erzeugnissen der klassischen Druckpresse (Zeitung, Buch, Plakat, Flugblatt usw.) zählen dazu auch sonstige verkörperte Medien (CD, DVD usw.), Hör- und Fernsehrundfunk und Homepages.³⁶⁷ Sämtliche Onlinedienste bedienen sich technischer Verbreitungsmittel.

3. Indirekte Kommunikation

Manche Autoren nehmen Massenkommunikation nur an, wenn eine räumlich-zeitlichen Trennung zwischen Kommunikator und Rezipient vorliegt (sog. disperses Publikum).³⁶⁸ Genau darin bestehe der Gegensatz zur Individualkommunikation. Diese verlaufe idealtypischerweise von Angesicht zu

Online-Magazine, S. 37.

360 Dill, in Haratsch/Kugelman/Repkewitz (Hrsg.), Herausforderungen an das Recht der Informationsgesellschaft, 81 (88); Hoffmann-Riem, AfP 1996, 9 (11).

361 Janik, in Dörr/Kreile/Cole, Handbuch Medienrecht, S. 127.

362 Fechner, Medienrecht, 1. Kap., Rn. 8.

363 Hoffmann-Riem, in Schmitt (Hrsg.), Öffentliches Wirtschaftsrecht, S. 570; Jarass, Die Freiheit der Massenmedien, S. 30; Radlsbeck, Online-Magazine, S. 37.

364 Fechner, Medienrecht, 1. Kap., Rn. 6.

365 Schulz, ZUM 1996, 487 (490).

366 Grundlegend: Maletzke, Psychologie der Massenkommunikation, S. 36; ebenso Burkart, Kommunikationswissenschaft, S. 171.

367 Burkart, Kommunikationswissenschaft, S. 172.

368 Maletzke, Psychologie der Massenkommunikation, S. 21 f.; 37; Jarass, Die Freiheit der Massenmedien, S. 30.

Angesicht, also direkt, unvermittelt und ohne jede zeitliche und räumliche Trennung.³⁶⁹

Auf den Zeitpunkt der Rezeption kann es für die Eigenschaft als Massenkommunikation jedoch nicht ankommen.³⁷⁰ Das Beispiel des klassischen Massenmediums schlechthin – der Druckpresse – zeigt, dass der Verbreitungs- und Rezeptionszeitpunkt oftmals wirtschaftlichen, technischen oder reinen Zweckmäßigkeitserwägungen unterliegt³⁷¹ und als Abgrenzungskriterium damit ausscheidet.

Gleiches gilt für die Frage der räumlichen Trennung des Publikums. Es ist erstens nicht erkennbar, wann eine hinreichende Zerstreung des Publikums vorhanden ist.³⁷² Zweitens ist es widersprüchlich, einem auf einer Großveranstaltung verbreiteten Kommunikat die Eigenschaft als Massenkommunikation abzusprechen, während das identische Kommunikat aufgrund seiner Verbreitung an ein verstreutes Publikum ein Element der Massenkommunikation sein soll.³⁷³ Etwas anderes mag für die Frage der einfachgesetzlichen Regulierung bzw. Ausgestaltung gelten, die an die Wirkmacht und die Frage des Missbrauchspotentials anknüpft – dieses mag beim parallel erlebten, linearen Rundfunk intensiver sein, als bei Abrufmedien, die selektiv genutzt werden.

Da Massenkommunikation nur durch die Massenmedien verbreitet werden können, liegt aus Sicht des Rezipienten jedoch immer eine indirekte Kommunikation vor, da sie vermittelt erfolgt.³⁷⁴ Da die Onlinedienste, wie bereits erwähnt, auf technischem Weg verbreitet werden, ist dieses Kriterium, soweit es aufrechterhalten werden kann, erfüllt.

4. Einseitige Kommunikation

Weiterhin wird für das Vorliegen von Massenkommunikation gefordert, dass der in der Individualkommunikation typische Rollentausch, also der Austausch zwischen Sender und Empfänger, nicht stattfindet.³⁷⁵ Die Massenkommunikation zeichne sich dadurch aus, dass das jeweilige Kommunikat vorgefertigt sei und der Empfänger die Inhalte nur konsumieren, nicht aber beeinflussen könne.³⁷⁶ Massenkommunikation sei deshalb „Einbahnstraßenkommunikation“³⁷⁷. Deshalb wird vertreten,

369 Radlsbeck, Online-Magazine, S. 38.

370 Bezogen auf den Rundfunk: BVerfGE 74, 297 (350 f.); Hoffmann-Riem, AfP 1996, 9 (13 ff.); Gersdorf, AfP 1995, 565 (570); Jarass, AfP 1998, 133 (136); Pieper/Wiechmann, ZUM 1995, 82 ff.; aA: Bullinger, AöR 108 (1983), 161 (210 f.); Bullinger, AfP 1996, 1 (2).

371 Janik, AfP 2000, 7 (15); Radlsbeck, Online-Magazine, S. 49; s. zur damit einhergehenden Frage nach der Einseitigkeit der Kommunikation sogleich.

372 Lieb, Kabelfernsehen und Rundfunkgesetze, S. 147; Witt, Internet-Aktivitäten, S. 53.

373 Witt, Internet-Aktivitäten, S. 53; ähnlich Hoffmann-Riem, AfP 1996, 9 (14).

374 König, Die Teletexte, S. 41; Radlsbeck, Online-Magazine, S. 38.

375 Jarass, Die Freiheit der Massenmedien, S. 29; Maletzke, Psychologie der Massenkommunikation, S. 23 f.; Schmitt-Glaeser, Kablekommunikation und Verfassung, S. 186.

376 König, Die Teletexte, S. 34; Schmitt-Glaeser, Kablekommunikation und Verfassung, S. 186; Radlsbeck, Online-Magazine, S. 38.

377 So die Formulierung von Hoffmann-Riem/Vesting, MP 1994, 382 (386), die sich aber gegen die Definition Maletzkes wenden und das Kriterium der Einseitigkeit relativieren.

dass insbesondere Onlinedienste wegen der Selektionsmöglichkeiten des Rezipienten nicht zu den Massenmedien zu zählen seien. Da der Einzelne die Dienste abrufe, handele es sich um eine Form der Individualkommunikation.³⁷⁸

Andere Autoren sehen im Umfang der Interaktionsmöglichkeiten das entscheidende Kriterium für die Zuordnung zu den Massenmedien: Das Ziel der strengen Regulierung des Rundfunks liege in dessen besonderer Wirkmacht begründet, die fehle, wenn der Rezipient nicht einem vorgefertigten Gesamtprogramm ausgesetzt sei.³⁷⁹ Zudem habe der Rezipient die Möglichkeit, seinerseits Inhalte im Internet einzustellen und so das typische Ungleichgewicht zwischen passivem Empfänger und aktivem Sender zu seinen Gunsten zu verschieben.³⁸⁰ Insofern fehle es jedenfalls an der den Rundfunk prägenden Fesselungswirkung einer durch ein Programm vermittelten gesamthaften Beeinflussungsmöglichkeit und -wirkung³⁸¹, was jedenfalls eine entsprechend strenge Regulierung ausschließe.³⁸² Dies gelte auch für Onlinedienste, die zwar eine Programmstruktur aufweisen, aber als ein (funktionales) Äquivalent zur klassischen Individualkommunikation zu werten seien.³⁸³

Allerdings ist die Tauglichkeit des Kriteriums der einseitigen Kommunikation in Zweifel zu ziehen. So ist bereits die Annahme einer auf Dialog ausgelegten Individualkommunikation nicht tragfähig, denn auch ein – unbestritten der Individualkommunikation zuzuordnender – Brief muss nicht beantwortet werden, der Empfänger kann ebenfalls als reiner Konsument einer vorgefertigten Information agieren.³⁸⁴ Auch wenn man hiergegen einwenden kann, dass zumindest die *Möglichkeit* einer Antwort vorgesehen ist, zeigt dieses Beispiel doch, dass die Einseitigkeit kein trennscharfes Abgrenzungskriterium ist.

Blendet man die Medienkonvergenz und die damit einhergehenden Schwierigkeiten der Abgrenzung zwischen Individual- und Massenkommunikation aus und betrachtet nur klassische Mediengattungen liefert die Einseitigkeit ebenfalls keine sicheren Ergebnisse. Auch die klassischen Medien beinhalten seit jeher Selektionsmöglichkeiten. So sind die Rezeptionsmodalitäten (Ort und Zeit) von Druckwerken typischerweise individuell bestimmt worden, obwohl ihre Eignung als Massenmedien nie in Zweifel gezogen wurde.³⁸⁵

378 Ricker, AfP 1998, 437 (443).

379 Lent, Rundfunk-, Medien-, Teledienste, S. 103, 120 ff.; Degenhart, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 55 f.; Vesting, in Ridder/Kohl, Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 42.

380 Degenhart, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 60; s. auch ders., Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der „Digitalen Welt“, S. 58 f.

381 Bullinger/Mestmäcker, Multimediadienste, S. 53 und 68.

382 Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 698.

383 Bullinger/Mestmäcker, Multimediadienste, S. 65 ff.; Bullinger unterscheidet deshalb zwischen dem massenkommunikativen Rundfunk und „überindividuell“ wirkenden Telediensten, s. aaO. und Bullinger, AfP 1996, 1 (5 ff.).

384 Radlsbeck, Online-Magazine, S. 39.

385 Hoffmann-Riem, in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 151; Hoffmann-Riem/Vesting, MP 1994, 382 (386 f.).

Auch bei Abrufdiensten, die die überwiegende Anzahl von Onlinediensten darstellen³⁸⁶, werden wesentliche Inhalte einseitig vorgegeben.³⁸⁷ Nichts anderes gilt beispielsweise für den klassischen Rundfunk: Die Selektion liegt hier im Ein- und Ausschalten³⁸⁸, eben im – wenn auch zeitlich gebundenen – „Abruf“³⁸⁹ des vorgefertigten Kommunikats.³⁹⁰

Der Sender kann in all diesen Fällen nicht – wie im Rahmen der Individualkommunikation – auf den Empfänger eingehen.³⁹¹ Die reine Modifikation vorgegebener Abläufe ist für sich genommen auch noch keine Veränderung der Inhalte³⁹², sondern eine reine Auswahl.³⁹³ Der Empfänger gestaltet also nicht mit, sondern wählt – lediglich – aus, bleibt damit Rezipient und wird nicht zum Dialogpartner im Sinne der Individualkommunikation.³⁹⁴ Er ruft lediglich das vorgefertigte Kommunikat ab, das auch an alle anderen, die die gleiche Auswahl treffen, übersendet wird.³⁹⁵

Etwas anderes könnte nur gelten, wenn es tatsächlich zu einer Dialogkommunikation kommt, die Inhalte also durch den Abrufenden wesentlich beeinflusst werden können und sich dadurch von den an die anderen (potentiellen) Empfänger gerichteten unterscheiden.³⁹⁶ Das dürfte faktisch kaum so gegeben sein, die wesentlichen Inhalte sind bei heutigen Onlinediensten vorgezeichnet.³⁹⁷

Ein reines Reagieren auf ein vorgegebenes Kommunikat – bspw. eine E-Mail als Antwort auf einen Beitrag oder die Kommentarfunktion auf einer Homepage als Ersatz des klassischen Leserbriefes – lassen das ursprüngliche Kommunikat nicht zur Individualkommunikation mutieren.³⁹⁸

5. Weitere Ansichten

Insbesondere im juristischen Schrifttum finden sich ergänzende Kriterien und abweichende Ansich-

386 Beim Streaming besteht ohnehin kein Unterschied zum klassischen Rundfunk, da nur das laufende Programm ein- und ausgeschaltet werden kann; auch sog. Push-Dienste senden aktiv und einseitig vorgegebene Informationen an den Empfänger.

387 So schon Hoffmann-Riem/Vesting, MP 1994, 382 (386 f.); Hoffmann-Riem, AfP 1996, 9 (13). Bei journalistisch-redaktionell gestalteten Telemedien ist das generell der Fall, da selbst partizipative Angebote einer redaktionellen Kontrolle unterliegen. Selbst Diskussionsforen unterliegen einer Sichtung durch sog. Moderatoren, die Themen vorgeben und regelmäßig das Recht haben, Einträge zu zensieren und zu löschen.

388 Jäckel, RuF 1995, 463 (471): Der Sender habe wesentlichen Einfluss auf Gestaltung und Auswahl der Inhalte, der Empfänger auf die Verbindlichkeit der Kommunikation.

389 S. zum Begriff der Abruf-, Zugriffs- und Verteildienste oben S. 12 f.

390 Witt, Internet-Aktivitäten, S. 54.

391 Held, Online-Angebote, S. 78.

392 Pieper/Wiechmann, ZUM 1995, 82 (85); Ricker, AfP 1998, 437 (443).

393 Jäckel, RuF 1995, 463 (472); Held, Online-Angebote, S. 78; Radlsbeck, Online-Magazine, S. 39.

394 Gersdorf, Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, S. 138.

395 Jäckel, RuF 1995, 463 (472); Held, Online-Angebote, S. 78.

396 Jäckel, RuF 1995, 463 (473); Hoffmann-Riem, in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 151.

397 Eine Ausnahme hiervon bilden Wikis, also für die Bearbeitung durch grundsätzlich jedermann offenstehende Enzyklopädien. Die Möglichkeit, Inhalte zu bearbeiten wird aber, wie auf S. 25 ff. dargestellt, faktisch nur von einer geringen Zahl von Nutzern wahrgenommen. Die weit überwiegende Zahl der Nutzer der Wikipedia bleibt passiver Rezipient und ruft nur vorhandene Artikel ab.

398 Held, Online-Angebote, S. 79.

ten.

a) Meinungsbildungsrelevanz und Eignung zur Meinungsbildung

Mit der Frage der Einseitigkeit der Kommunikation ging auch die Forderung nach Meinungsbildungsrelevanz des Kommunikats einher.³⁹⁹ Diese ergibt sich einerseits daraus, dass ein (technisch) vermitteltes Kommunikat mit der Gefahr behaftet ist, dass der Sender den konsumierenden Empfänger dominieren kann.⁴⁰⁰ Daraus erklärt sich die im Rundfunkwesen entwickelte Überzeugung, dass ein „Gesamtprogramm“ eine inhaltliche Steuerung bedinge und damit eine erhöhte Relevanz für die Meinungsbildung hat.⁴⁰¹ Unbestritten ist, dass den Massenmedien gewisse Wirkweisen zukommen⁴⁰² und damit auch eine Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung einhergehen kann. Deshalb wird z.T. gefordert, dass die Relevanz für die Meinungsbildung als zusätzliches Kriterium zur Abgrenzung der Massenkommunikation von der Individualkommunikation heranzuziehen sei.

Diese inhaltliche Komponente kann man insoweit als Entsprechung zur Brückenfunktion⁴⁰³ der Massenmedien begreifen: Diese sind nicht nur Medium, sondern auch Faktor bei der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung.⁴⁰⁴ Nicht jedwede an die Allgemeinheit gerichtete Information ist Bestandteil der Massenkommunikation und unterfällt dem spezifischen Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.⁴⁰⁵ Fehlt es an der Relevanz für die Meinungsbildung, liegt kein Anknüpfungspunkt für die Zuordnung zum Schutzbereich des die Massenmedien schützenden Grundrechts aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vor.⁴⁰⁶

Dagegen wird vorgebracht, dass der individual- oder massenkommunikative Charakter nicht durch die Relevanz für die individuelle oder öffentliche Meinungsbildung begründet werde.⁴⁰⁷ In den Massenmedien kommunizierte Inhalte könnten höchst irrelevant für Meinungsbildung sein (Zeitansagen, Mitteilungen von Sportergebnissen usw.), der Charakter als Massenkommunikation wurde jedoch nicht in Zweifel gezogen.⁴⁰⁸ Gegen das Kriterium der Meinungsbildungsrelevanz wird weiterhin vorgebracht, dass es stets eine Wertung erfordert.⁴⁰⁹ Wann ein Medienangebot eine hinreichende

399 S. zum Begriff das „Schliersee-Papier“ der Bundesländer zum einfachgesetzlichen Rundfunkbegriff vom 29.04.1975; s. oben Fn. 343.

400 S. dazu oben S. 40.

401 Witt, Internet-Aktivitäten, S. 53.

402 S. den Überblick bei Hunziker, Medien, Kommunikation und Gesellschaft, S. 22 ff. und 72 ff.

403 S. dazu oben S. 34 ff.

404 BVerfGE 12, 205 (260); 31, 314 (326).

405 Gersdorf, Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, S. S. 96 ff. (bezogen auf den Rundfunk).

406 So Witt, Internet-Aktivitäten, S. 55 (bezogen auf den Rundfunk).

407 Radlsbeck, Online-Magazine, S. 42 f.; Scherer, Telekommunikationsrecht und Telekommunikationspolitik, S. 599; auch Held, Online-Angebote, S. 83 (bezogen auf den Rundfunk).

408 König, Die Teletexte, S. 43; Radlsbeck, Online-Magazine, S. 43; Scherer, Telekommunikationsrecht und Telekommunikationspolitik, S. 599.

409 Held, Online-Angebote, S. 83; König, Die Teletexte, S. 44.

Meinungsbildungsrelevanz aufweise, werde vor allem vor dem Hintergrund einer von vielen Faktoren abhängenden Wirkung der Massenmedien⁴¹⁰ nicht deutlich. So bestehe die Gefahr, dass staatliche Stellen durch die entsprechende Wertung im sensiblen Bereich der Massenmedien Einfluss ausüben.⁴¹¹

Dabei wird jedoch übersehen, dass sich Kommunikation, und insbesondere Massenkommunikation, als Prozess vollzieht. Diese vom Bundesverfassungsgericht verwendete Formel⁴¹² findet tatsächlich ihre Stütze in der Kommunikationsforschung.⁴¹³ Relevant sind nicht nur rein politische Aussagen, sondern ein Gesamtangebot mit komplexen Verkettungen der Wirkweisen.⁴¹⁴ Auch Unterhaltung und dergleichen wirken sich auf die Meinungsbildung aus. Dass bspw. einzelne Bestandteile des Rundfunkprogramms, einzelne Druckpublikationen oder gar einzelne Beiträge nur eine geringe Relevanz für die Meinungsbildung haben, fällt deshalb nicht ins Gewicht; eine isolierte Betrachtung einzelner Beiträge – auf Homepages bspw. nur eine einzelne Site – kann als Bewertungsmaßstab also nicht herangezogen werden.

Ausreichend ist deshalb, dass der Kommunikationsvorgang überhaupt eine potentielle Wirkung auf die Meinungsbildung haben kann.⁴¹⁵ Ausgeschlossen sind also nur solche Dienste, die erkennbar keinerlei Relevanz für die Meinungsbildung aufweisen können. Sobald aber die – niedrig anzusetzende – Schwelle der potentiellen Eignung für die Meinungsbildung überschritten wurde, ist der Bereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG betreten.⁴¹⁶ Die Frage des Umfangs der Meinungsbildungswirkung des jeweiligen Angebots kann bei der verfassungsrechtlichen Wertung aus Gründen der Rechtssicherheit jedoch keine Rolle spielen.⁴¹⁷ Sie ist vielmehr anhand der vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien (Breitenwirkung, Suggestivwirkung, Aktualität⁴¹⁸) vom einfachen Gesetzgeber bei der Regulierung bzw. Ausgestaltung der Medienordnung zu berücksichtigen.⁴¹⁹

b) Journalistische Organisation

Zum Teil wird in der Kommunikationsforschung eine Institutionalisierung gefordert, um Massen-

410 S. dazu unten S. 50 ff.

411 Brand, Rundfunk im Sinne des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG, S. 120 (bezogen auf den Rundfunk).

412 BVerfGE 83, 238 (299).

413 Burkart, Kommunikationswissenschaft, S. 172 f.; Saxer, in Sarcinelli (Hrsg.), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, S. 54 f.

414 Jäckel, RuF 1995, 463 (468).

415 Gersdorf, Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, S. 168; Hoffmann-Riem, AfP 1996, 9 (12); Pieper/Wiechmann, ZUM 1995, 82 (89).

416 Witt, Internet-Aktivitäten, S. 55 (bezogen auf den Rundfunk).

417 Bullinger/Mestmäcker, Multimediadienste, S. 55.

418 S. dazu unten S. 59 ff.

419 Bullinger/Mestmäcker, Multimediadienste, S. 55; Held, Online-Angebote, S. 83 f.; Witt, Internet-Aktivitäten, S. 55.

kommunikation annehmen zu können.⁴²⁰ Dies wird auch von einem Teil des rechtswissenschaftlichen Schrifttums unterstützt, der organisatorische Strukturen als notwendig erachtet.⁴²¹ Dem dürfte die Vorstellung eines klassischen Druckerzeugnisses zugrunde liegen, das ein Journalistennetz, Redakteure und unter Umständen sogar eine eigene Druckerei in einer organisatorischen Einheit vereint.

Dagegen spricht allerdings, dass von einzelnen Personen produzierbare Flugblätter als von der Pressefreiheit geschützt angesehen werden⁴²² und damit eine Erscheinungsform der Massenkommunikation darstellen.⁴²³ Angesichts der verfügbaren Technik lassen sich solche Publikationsformen generell ohne großen organisatorischen, personellen oder finanziellen Aufwand erstellen. Solche Strukturen mögen also „regelmäßig“ notwendig sein⁴²⁴, sind aber kein zwingendes Kriterium für das Vorliegen von Massenkommunikation.

Eine redaktionelle Gestaltung bedingt jedoch eine höhere Glaubwürdigkeit als ein erkennbar als individuelle und unter Umständen schlecht recherchierte und stark subjektiv gefärbte Meinungsäußerung in Form eines Flugblatts.⁴²⁵ Die journalistisch-redaktionelle Gestaltung kann deshalb Auswirkungen auf die Meinungsbildungsrelevanz eines Kommunikats haben.⁴²⁶ Sie ist deshalb auf der Ebene des einfachen Rechts bei der Ausgestaltung bzw. Regulierung der Medienordnung durch den Gesetzgeber berücksichtigungsfähig.

c) Segmentierung zwischen Individual- und Massenkommunikation

Einen gänzlich anderen Ansatz als die hier beschriebene Abgrenzung zwischen Massen- und Individualkommunikation verfolgt insbesondere Bullinger. Aus der fortschreitenden Konvergenz der Medien folgert er eine zunehmende „Individualisierung“ der Medien.⁴²⁷ Deshalb sollen zwischen den Polen Individual- und Massenkommunikation mehrere Zwischenstufen der Kommunikation vorliegen.⁴²⁸ Art. 5 Abs. 1 GG wird so zu einem einheitlichen Grundrecht der – individual- und massenkommunikative Phänomene umfassenden – Kommunikationsfreiheit umgedeutet.

420 Saxer, in Sarcinelli (Hrsg.), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, S. 54; Thomaß, in Thomaß (Hrsg.), Mediensysteme im internationalen Vergleich, S. 16 f.

421 Jarass, Die Freiheit der Massenmedien, S. 29; Fechner, in Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, Art. 5, Rn. 165.

422 Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 363; Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 5, Rn. 25; Herzog, in Maunz/Dürig, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 132; Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 59; Sodan, in Sodan, GG, Art. 5, Rn. 16.

423 Radlsbeck, Online-Magazine, S. 42.

424 Paschke, Medienrecht, Rn. 26.

425 S. zur anhaltenden Bedeutung der journalistisch-redaktionellen Gestaltung auch bei Onlinediensten unten S. 130 ff.

426 Ähnlich Degenhart, ZUM 1998, 333 (343): Die meinungsbildende Wirkung eines Mediums ergebe sich gerade aus der Zusammenstellung und Gewichtung und nicht schon aus der reinen Vermittlung von Einzelinformationen.

427 Bullinger, Kommunikationswandel im Strukturwandel der Telekommunikation, S. 29 ff.

428 Schroeder, ZUM 1994, 471 (472).

Von Massenkommunikation könne in diesem System nur gesprochen werden, wenn ein Millionenpublikum erreicht werde.⁴²⁹ Kommunikate, die ein geringeres Publikum erreichen, sollen sog. überindividuelle Kommunikation darstellen.⁴³⁰ Eine weitere Abstufung stelle die sog. gestückelte überindividueller Kommunikation dar, bei der der Einzelne die vorgefertigten Kommunikate stückweise abrufen kann.⁴³¹ Es fehle solchen Kommunikaten die – insbesondere den Rundfunk prägende – besondere Bedeutung für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung.⁴³² Als „gestückelte überindividuelle Kommunikation“ wären mit den Abrufdiensten der Großteil der Onlinedienste erfasst, die also nicht der Massenkommunikation unterfallen.

Für diesen Ansatz spricht, dass durch die mittlerweile eingetretene Konvergenz der Medien zumindest Tendenzen zum von Bullinger prognostizierten Verschwinden der Grenzen zwischen Individual- und Massenkommunikation vorhanden sind.⁴³³ Die Einführung von zwischen den klassischen Polen der Individual- und Massenkommunikation liegenden Zwischenkategorien kann dieser Entwicklung auf den ersten Blick Rechnung tragen.

Allerdings ist ein Einführen neuer Kategorien aus mehreren Gründen abzulehnen. *Erstens* leidet die Ansicht Bullingers an der unnötig engen Definition von Massenkommunikation. Es besteht keine Veranlassung, nur ein Millionenpublikum als ausreichend zu erachten; entscheidend ist nach dem oben Gesagten bereits, dass die jeweiligen Kommunikate sich an die Allgemeinheit richten.⁴³⁴ Vielmehr spiegelt sich hier eine angesichts der Zersplitterung der Medienlandschaft heute kaum noch zutreffende Vorstellung von einem zentralen Massenmedium (wie seinerzeit dem öffentlich-rechtlichen „Deutschen Fernsehen“), das weite Teile der Bevölkerung erreicht.⁴³⁵ Nimmt man Bullinger hingegen wörtlich und lässt eine Million Rezipienten ausreichen, stellt sich die Frage, wieso ausgerechnet diese Zahl ausreichend für die dem Rundfunk zugeschriebene besondere Wirkmacht sein soll. *Zweitens* widerspricht diese Deutung der bereits dargestellten Systematik des Art. 5 Abs. 1 GG, der die Dichotomie zwischen Individual- und Massenkommunikation zugrunde liegt.⁴³⁶ *Drittens* weisen auch Abrufdienste angesichts der Reichweite des Internet, der Aktualität des Mediums und der Einbindung bewegter Bilder zweifellos ein erhebliches Potential zur Beeinflussung der öffentlichen und individuellen Meinungsbildung auf und haben die gleiche Funktion wie alle anderen Massenmedien.⁴³⁷ Geht man also davon aus, dass der Gesetzgeber die Medienordnung auszugestalten,

429 Bullinger/Mestmäcker, Multimediadienste, S. 23.

430 Bullinger/Mestmäcker, Multimediadienste, S. 16.

431 Bullinger/Mestmäcker, Multimediadienste, S. 68.

432 Bullinger/Mestmäcker, Multimediadienste, S. 52.

433 S. dazu oben S. 23 ff.

434 S. dazu oben S. 37.

435 Krit. dazu: Ladeur, ZUM 2009, 906 (907).

436 S. dazu oben S. 34 ff.

437 Hoffmann-Riem/Vesting, MP 1994, 382 (388).

zumindest aber zu regulieren hat, ist die – im Vergleich zum linearen Rundfunk wohl geringere, gegenüber der statischen Druckpresse aber höhere – Wirkmacht von Onlinediensten auf Ebene des einfachen Rechts zu berücksichtigen.⁴³⁸

6. Zusammenfassung

Als Massenkommunikation ist jede an eine unbestimmte Vielzahl von Personen gerichtete Übermittlung von Gedankeninhalten jeder Art zu verstehen, die potentiellen Einfluss auf die Meinungsbildung hat und mit technischen Mitteln verbreitet wird.

B. Normative Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

Unabhängig davon, ob man die Rundfunkfreiheit mit dem Bundesverfassungsgericht als stark objektiv-rechtlich geprägtes Grundrecht sieht oder von einem subjektiv-rechtlich fundierten Abwehrrecht ausgeht⁴³⁹, besteht Einigkeit darüber, dass die Medienfreiheiten gewisse Funktionen für die moderne Demokratie erfüllen: Sämtliche Massenmedien haben den Prozess der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu gewährleisten.⁴⁴⁰ Die Massenmedien nehmen damit eine Sonderstellung in der Kommunikation ein, bergen als wichtiges Kommunikationsmittel⁴⁴¹ wegen der Einflussmöglichkeiten jedoch auch Risiken für die (für die Willensbildung entscheidende) Informationsfreiheit.⁴⁴²

Die unterschiedlichen Auffassungen über die subjektiv- oder objektivrechtliche Prägung der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG genannten Massenkommunikationsfreiheiten wirken sich hierbei noch nicht aus. Sie schlagen sich vielmehr in der Frage nieder, wie die Ziele zu erreichen sind – im Vertrauen auf Marktprozesse oder durch eine ausgestaltete, regulierte Medienordnung.⁴⁴³ An dieser Stelle sollen die normativen Zielvorgaben des Grundgesetzes für die Massenmedien herausgearbeitet werden. Die nachfolgenden Zielvorgaben überlappen sich zum Teil und sind gleichrangig.

I. Vielfaltsicherung

1. Bedeutung der Medienfreiheiten für die Verwirklichung der Demokratie

Wie bereits angesprochen⁴⁴⁴ stellen die Gewährleistungen des Art. 5 Abs. 1 GG nicht nur ein subjek-

438 So auch Held, Online-Angebote, S. 80, der Onlinedienste aber unter den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff subsumiert.

439 S. dazu unten S. 58 ff.

440 BVerfGE 57, 295 (319); Degenhart, K&R 2000, 49 (50); Schulz/Jürgens, in Bentele/Brosius/Jarren, Öffentliche Kommunikation, S. 401.

441 S. dazu oben S. 36.

442 Paschke, Medienrecht, Rn. 31.

443 S. dazu unten S. 58 ff.

444 S. oben S. 34 ff.

tives Abwehrrecht des Einzelnen im klassisch-liberalen Sinn dar. Sie haben darüber hinaus auch eine Funktion im freiheitlich-demokratischen Gemeinwesen.⁴⁴⁵ Demokratie setzt das Vorhandensein unterschiedlicher Meinungen voraus, die in Rede und Gegenrede vorgebracht und diskutiert werden.⁴⁴⁶ Der zur Wahl berufene Bürger muss aus einer Vielzahl von vorgebrachten Informationen und Meinungen auswählen und sich auf dieser Basis eine eigene (politische) Meinung bilden können.⁴⁴⁷ Ein solcher freiheitlicher Kommunikationsprozess ist die Grundlage der Meinungsbildung⁴⁴⁸ und führt – gerade in einer repräsentativen Demokratie – zu einer wirksamen Kontrolle der Regierung.⁴⁴⁹ Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet ihn als „schlechthin konstituierend“ für das freiheitliche Staatswesen.⁴⁵⁰ Durch die Gewährleistung der freien Meinungsbildung, -äußerung, -verbreitung und Informationsfreiheit soll dieser Prozess geschützt werden.⁴⁵¹

So schützt Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG mit der Meinungsfreiheit das Recht des Einzelnen, selbst eine Meinung zu äußern und sich damit an der allgemeinen Debatte zu beteiligen. Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet sie als „eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt“, die aber – darüber hinaus – als Element des freien Kommunikationsprozesses ebenfalls konstituierend für die freiheitlich-demokratische Grundordnung ist.⁴⁵² Die gewährleistete freie Rede ist also nicht nur als unmittelbarer Ausdruck menschlicher Freiheit⁴⁵³ ein Wert an sich⁴⁵⁴, sondern hat auch eine Bedeutung für die Freiheitlichkeit des Gemeinwesens.⁴⁵⁵

Damit korrespondiert spiegelbildlich das Grundrecht der Informationsfreiheit, da die Freiheit zur Äußerung einer Meinung die Freiheit zum Empfang solcher voraussetzt.⁴⁵⁶ Die Informationsfreiheit steht damit als gleichrangiges Grundrecht neben Meinungs- und Medienfreiheiten.⁴⁵⁷ Sie schützt das Entgegennehmen und aktive Beschaffen von Informationen⁴⁵⁸, sofern diese Informationen allgemein zugänglich sind.

445 Degenhart, K&R 2000, 49 (49).

446 BVerfGE 27, 71 (81); Antoni, in Hömig, GG, Art. 5, Rn. 2.

447 Fechner, Medienrecht, 10. Kap., Rn. 11.

448 BVerfGE 57, 295 (319); 74, 297 (323); 83, 238 (295).

449 Hesse, BayVBl. 1997, 132 (134).

450 BVerfGE 10, 118 (121); 20, 56 (97); 35, 202 (221 f.); 77, 65 (74).

451 Antoni, in Hömig, GG, Art. 5, Rn. 2.

452 BVerfGE 7, 198 (208); 93, 266 (292 f.).

453 BVerfGE 57, 295 (319 f.); 74, 297 (323); Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 1.

454 Das Bundesverfassungsgericht hat verschiedentlich betont, dass das Recht auf Meinungsäußerungen zweckfrei ist, also nicht auf den „Wert“ einer geäußerten Meinung abzuheben ist, vgl. BVerfGE 30, 336 (352). Rein politische Meinungsäußerungen sind deshalb nicht privilegiert, s. Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 3. Zur umstrittenen Frage, ob auch rein kommerzielle Werbung der Meinungsfreiheit unterfällt: Hufen, Staatsrecht II § 25, Rn. 9 m.w.N.

455 Hufen, Staatsrecht II, § 25, Rn. 4.

456 Hufen, Staatsrecht II, § 26, Rn. 1 (Informationsfreiheit sei historisch bei der Meinungsfreiheit immer „mitgedacht“); Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 5.

457 BVerfGE 27, 71 (81).

458 Hufen, Staatsrecht II, § 26, Rn. 7.

Die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG genannten Medienfreiheiten nehmen in diesem Gefüge keine wiederholende Funktion für die genannten Bereiche – Presse, Rundfunk und Film – ein und sind kein Spezialfall der Meinungsfreiheit⁴⁵⁹, sondern betreffen die massenkommunikativen (Vermittlungs-) Prozesse zwischen Meinungsfreiheit und Informationsfreiheit des Einzelnen, nehmen eine Brückenfunktion wahr.⁴⁶⁰ Diese Vermittlung erschöpft sich nicht in der technischen Übertragung, sondern beinhaltet gerade auch die inhaltliche Auswahl und Bearbeitung der Vielzahl von Informationen und Meinungen, die fortlaufend entstehen.⁴⁶¹ Der beschriebene Prozess freier Kommunikation setzt diese Vermittlungsleistung der Medien voraus. Das Bundesverfassungsgericht wertet den Rundfunk deshalb als „Medium und Faktor“⁴⁶² der öffentlichen und individuellen⁴⁶³ Meinungsbildung. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht diese Formulierung im Zusammenhang mit der Presse nicht ausdrücklich verwendet⁴⁶⁴, spricht es ihr einen vergleichbaren Bedeutungsgehalt zu⁴⁶⁵ und stellt bei der Abwehr vorherrschender Meinungsmacht nicht isoliert auf eine einzelne Mediengattung – also Rundfunk oder Presse – ab.⁴⁶⁶

2. Wirkungsweise der Medien und Notwendigkeit insbesondere der Vielfaltsicherung

Auch wenn die vom Bundesverfassungsgericht hergestellte Verbindung zwischen freien, von Vielfalt der Meinungen geprägten Medien und dem Funktionieren der Demokratie andererseits naheliegend erscheint, wird in der Literatur kritisiert, dass dieses Ziel vom Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht zwingend vorgezeichnet sei.⁴⁶⁷ Die Formulierung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG weiche nicht wesentlich von der Formulierung anderer Freiheitsgrundrechte ab. Die – zunächst rein faktisch – „dienende Funktion“ zwingt nicht zur Abkehr von der subjektiv-rechtlichen Deutung der Grundrechte zugunsten einer objektiv-rechtlichen Überlagerung.⁴⁶⁸ Dies werde insbesondere am Beispiel der klassischen Presse deutlich, da dort die subjektiv-rechtliche Deutung vorherrscht und die gewünschten publizistischen Effekte ausdrücklich ein „Nebenprodukt“ der Ausübung des Freiheitsrechts seien.⁴⁶⁹

459 Die Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG stehen allerdings in einem inneren Zusammenhang und überschneiden sich in vielen Punkten: so ist beispielsweise die Informationsfreiheit Voraussetzung für das Bilden einer Meinung und damit das ebenfalls geschützte Äußern dieser Meinung; s. dazu Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 5; Pieroth/Schlink, Staatsrecht II, Rn. 616.

460 Jarass, AfP 1998, 133 (135); Jarass, Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, S. 29 ff.; s. dazu oben S. 34 f.

461 Jarass, AfP 1998, 133 (135).

462 BVerfGE 12, 205 (260); 57, 295 (320); 74, 297 (323); 83, 238 (296).

463 S. dazu Held, Online-Angebote, S. 43 f.

464 BVerfGE 50, 234 (239): „Sie [die Presse – Verf.] ist – neben Hörfunk und Fernsehen – ein wichtiger Faktor für die Bildung der öffentlichen Meinung (...)“.

465 BVerfGE 12, 113 (125); s. auch BVerfGE 10, 118 (121); 12, 205 (260 f.); 50, 234 (239); 52, 283 (296). Wie hier auch ausdrücklich Badura, AöR 134, 240 (247).

466 BVerfGE 73, 118 (175).

467 Lehrke, Pluralismus in den Medien, S. 34. S. zur zutreffenden Gegenansicht unten S. 85 ff.

468 Gersdorf, Legitimation und Legitimierung, S. 31.

469 S. dazu unten S. 81 ff.

An dieser Kritik ist jedenfalls richtig, dass das Bundesverfassungsgericht und die herrschende Meinung in der Literatur ein bestimmtes Vorverständnis von der Rolle der Medien im demokratischen Rechtsstaat haben, die sich vor allem aus der Wirkung der Massenmedien ergibt.⁴⁷⁰ Dass Medien eine Wirkung entfalten, gilt heute als gesichert.⁴⁷¹ Das Bundesverfassungsgericht leitet aus der „besonderen“ Wirkmacht des Rundfunks, seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft, konsequenterweise dessen herausgehobene Stellung unter den Massenmedien ab und damit auch eine besondere Regulierungsbedürftigkeit, um einen Missbrauch auszuschließen.⁴⁷²

Inwieweit den Massenmedien wirklich eine solche Wirkung, und insbesondere dem Rundfunk die besondere Wirkmacht zukommt, ist nicht abschließend geklärt und Gegenstand zahlreicher Untersuchungen.⁴⁷³ Bezweifelt wird vor allem die Hypothese eines durch die Aktualität und Suggestivwirkung des bewegten Bildes und die Möglichkeit des Miterlebens „überwältigten“ Rezipienten.⁴⁷⁴ Dem ist zuzugestehen, dass das Menschenbild des Grundgesetzes von einem mündigen und kritischen Bürger ausgeht.⁴⁷⁵ Allerdings sind die Massenmedien, und insbesondere der Rundfunk, tatsächlich auf das „Miterleben“ und das Schaffen einer Bindung des Rezipienten ausgelegt.⁴⁷⁶ Überdies besteht – auch unter dem gewandelten medialen Umfeld – ein Bedürfnis nach Orientierung⁴⁷⁷: Die Medien leisten eine Vermittlerfunktion⁴⁷⁸, liefern Informationen, die der Bürger alleine nicht auffinden und sichten kann. Insofern besteht ein erhebliches Machtungleichgewicht zwischen dem Sender und dem Empfänger.⁴⁷⁹

In der Kommunikationswissenschaft besteht allerdings, soweit ersichtlich, Einigkeit, dass die Wirkung der Medien keine einseitig beeinflussende ist, sondern stets in einem Gesamtzusammenhang entfaltet wird; die Rezeption der Massenmedien erfolgt dabei jedoch nicht rein passiv.⁴⁸⁰ Als gesichert gilt allerdings, dass die Massenmedien starke Anstöße auf Gedanken und Vorstellungsbilder der Rezipienten auslösen⁴⁸¹ und die Sicht ihrer Umwelt beeinflussen können.⁴⁸² Freilich hängt der Umfang dieser Wirkung vom einzelnen Rezipienten, der Situation der Rezeption, der Gestaltung

470 Lehrke, Pluralismus in den Medien, S. 35.

471 Brosius, in Bentele/Brosius/Jarren, Öffentliche Kommunikation, S. 133.

472 S. dazu unten S. 59 ff.

473 Nachweise bei Brosius, in Bentele/Brosius/Jarren, Öffentliche Kommunikation, S. 128 ff.; Lehrke, Pluralismus in den Medien, S. 35 ff.

474 Neuberger, AfP 2009, 537 (538).

475 Schmidt-Jortzig, in HStR VII, § 162, Rn. 5.

476 Jäckel, RuF 1995, 463 (470).

477 S. dazu ausführlich unten S. 57 f.

478 S. dazu oben S. 34 ff.

479 Wagner, Medien-Tabus und Kommunikationsverbote, S. 68.

480 Burkart, Kommunikationswissenschaft, S. 218 f. m.w.N.

481 Lehrke, Pluralismus in den Medien, S. 37 f.

482 Noelle-Neumann, Publizistik 1973, 26 (50).

des Kommunikats und der Intensität der Mediennutzung ab.⁴⁸³ So haben Studien beispielsweise gezeigt, dass das häufige Sehen von Krankenhausserien die Einstellungen von Menschen über Medizin und Ärzte beeinflusst, sofern der Rezipient von einem hohen Realitätscharakter der Serie ausgeht.⁴⁸⁴

Darüber hinaus kann davon ausgegangen werden, dass die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien der Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivwirkung keine absoluten und skalierbaren Größen sind⁴⁸⁵ und auch nicht bei jeder einzelnen Rundfunkdarbietung in gleichem Maße erreicht werden.

Zutreffend ist jedenfalls die Ansicht des Bundesverfassungsgerichts, dass der Rundfunk bereits aus der historischen Erfahrung des Missbrauchs des Mediums für propagandistische Zwecke der Nationalsozialisten⁴⁸⁶ heraus keinen Raum für Experimente mit ungewissem Ausgang lässt und etwaige Fehlentwicklungen „– wenn überhaupt – nur unter erheblichen Schwierigkeiten“⁴⁸⁷ zu korrigieren sein dürften. Mit dieser historischen Erfahrung decken sich Erkenntnisse der Kommunikationswissenschaft, wonach die Wirkweise der Medien durch anhaltende einseitige Berichterstattung gesteigert werden kann.⁴⁸⁸ Hinzu kommt, dass Wirkungsmechanismen in den Medien oft sehr subtil und kumulativ walten⁴⁸⁹ und entsprechend eingesetzt werden können. Massenkommunikation geht deshalb immer mit einem missbrauchsanfälligen Ungleichgewicht zwischen Sender und Empfänger einher.⁴⁹⁰

Die Medien, und insbesondere der Rundfunk, stellen einen wesentlichen Faktor in der öffentlichen Meinungsbildung dar, womit ein konstituierendes Element für die Funktionsfähigkeit der Demokratie in Rede steht. Die Hochwertigkeit dieses Schutzguts setzt die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts herab.⁴⁹¹ Für die Notwendigkeit der Vielfaltsicherung ausreichend ist deshalb, dass die Massenmedien, wie gezeigt, überhaupt eine Wirkung entfalten und deshalb den

483 Brosius, in Bentele/Brosius/Jarren, Öffentliche Kommunikation, S. 131 und 138; ähnlich Burkart, Kommunikationswissenschaft, S. 219.

484 Gleich, MP 2010, 493 (493 und 496). Bezeichnenderweise steigt die Einschätzung, eine Serie biete ein „realistisches Bild“, wenn sie regelmäßig und nicht nur sporadisch gesehen wird; s. zu dieser „Fernsehantwort“ auf das Weltbild der Rezipienten auch Brosius, in Bentele/Brosius/Jarren, Öffentliche Kommunikation, S. 138.

485 Laut Witt, Internet-Aktivitäten, S. 58 ff. bietet sich deshalb ein System „offener Typenmerkmale“ an, die nicht alle erfüllt sein müssen. Je intensiver einzelne und/oder je mehr Typenmerkmale erfüllt seien, desto eher sei jedoch vom Vorliegen (regulierungsbedürftigen) Rundfunks auszugehen.

486 Freilich wurde auch die Presse „gleichgeschaltet“ und diente nicht minder als Propagandainstrument des nationalsozialistischen Regimes. S. dazu etwa Longerich, Goebbels, S. 275 ff. und insbes. 279 ff.

487 BVerfGE 57, 295 (323); 73, 118 (160); 95, 163 (173); 119, 181 (217).

488 Noelle-Neumann, Publizistik 1973, 26 (37 ff.); Wagner, Medien-Tabus und Kommunikationsverbote, S. 68 f.; Brosius, in Bentele/Brosius/Jarren, Öffentliche Kommunikation, S. 137.

489 So weist Brosius, in Bentele/Brosius/Jarren, Öffentliche Kommunikation, S. 134 darauf hin, dass bereits der Kamerawinkel bei der Aufzeichnung einer Person Einfluss auf deren Bewertung als kompetent oder sympathisch haben kann; s. auch aaO., S. 140.

490 Hoffmann-Riem, in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 141.

491 Schuster, Meinungsvielfalt in der dualen Rundfunkordnung, S. 123 f.; Lehrke, Pluralismus in den Medien, S. 38.

Willensbildungsprozess beeinflussen können.⁴⁹²

3. Vielfaltsdimensionen

Aus der Wirkweise der Massenmedien folgert das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung zum besonders wirkmächtigen und damit missbrauchsanfälligen Rundfunk besondere Vielfaltziele. Diese Vielfaltziele gelten jedoch grundsätzlich auch für die Presse.⁴⁹³

Vielfaltsicherung in diesem Sinn ist zunächst negatorisch auf das Verhindern vorherrschender Meinungsmacht gerichtet. Wegen der Bedeutung der Massenmedien für die Demokratie⁴⁹⁴ ist es nicht hinnehmbar, wenn von staatlicher oder privater Seite einseitiger Einfluss auf den Kommunikationsprozess erfolgt.

In positiver Hinsicht kann die Sicherung von Vielfalt zusammenfassend als das Ziel der Versorgung mit umfassender Information verstanden werden.⁴⁹⁵ Das Bundesverfassungsgericht unterscheidet hierbei zwischen den Dimensionen gegenständlicher und inhaltlicher Vielfalt⁴⁹⁶ und fordert Vielfalt der Themen und der Meinungen.⁴⁹⁷ Für den Rundfunk hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellt, dass Informationen und Themen aus verschiedenen Lebensbereichen abzudecken sind.⁴⁹⁸ Damit geht auch die Vielfalt von Arten der Darbietung und Sparten⁴⁹⁹ einher. Die Berichterstattung kann und soll sich nicht nur auf politische Informationen beschränken, sondern beinhaltet beispielsweise auch Unterhaltungs- und Bildungsangebote. Die Berichterstattung soll darüber hinaus nicht ausschließlich lokal oder global, sondern örtlich umfassend sein.⁵⁰⁰

Alle in der Gesellschaft relevanten Meinungsströmungen müssen ihrem Gewicht entsprechend abgebildet und in möglichster Breite und Vollständigkeit dargestellt werden.⁵⁰¹ Alle gesellschaftlich relevanten Gruppen müssen zu Wort kommen, so dass Meinungen, die für die Verbreitung bestimmt sind, nicht vom Kommunikationsprozess ausgeschlossen werden.⁵⁰²

492 Lehrke, Pluralismus in den Medien, S. 38; in diese Richtung wohl auch Schoch, in VVDStRL 57 (1998), S. 166 f., der bereits davon ausgeht, dass (medial vermittelte) Informationen nur vorliegen können, wenn die adressierten Sachverhalte geeignet sind, Verhalten oder Zustand des Empfängers zu beeinflussen.

493 BVerfGE 20, 162 (176 f.); Hoffmann-Riem, in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 175.

494 S. dazu oben S. 48.

495 BVerfGE 57, 295 (320); 73, 118 (155 ff.).

496 BVerfGE 73, 118 (162).

497 BVerfGE 83, 238 (296); ähnlich BVerfGE 90, 60 (90 f.): „thematische Vielfalt“ und BVerfGE 57, 295 (320); 73, 118 (155 ff.): „Vielfalt der bestehenden Meinungen/Meinungsrichtungen“. In der Literatur werden diese abstrakten Zielvorgaben z.T. noch weiter ausdifferenziert und zwischen inhaltlich-meinungsbezogener, personen-gruppen- und institutionsbezogener, gegenständlicher, räumlicher, Genre- und Spartenvielfalt sowie Rezeptionsvielfalt unterschieden (s. Hoffmann-Riem, in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 176); der letztgenannte Punkt wird hier unter dem Punkt „chancengleicher Zugang zu den Medien“ behandelt; s. dazu sogleich auf S. 54 f.

498 BVerfGE 97, 228 (257); Hoffmann-Riem, in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 176.

499 BVerfGE 74, 297 (327).

500 BVerfGE 74, 297 (327).

501 BVerfGE 57, 295 (320); 74, 297 (324); 87, 181 (198 f.).

502 BVerfGE 57, 295 (323).

II. Kommunikative Chancengleichheit

Das Bundesverfassungsgericht selbst gibt zu bedenken, dass das Ziel „gleichgewichtiger Vielfalt“ nicht skalierbar ist und damit abstrakt bleibt.⁵⁰³ In der Literatur wird deshalb kritisiert, dass – gerade vor dem Phänomen einer zunehmenden Fragmentierung der Gesellschaft – nicht sicher bestimmt werden könne, wann eine Meinung gesellschaftlich relevant und ihrem Gewicht entsprechend abgebildet sei⁵⁰⁴; gleiches gelte für die Frage, welche Gruppen von gesellschaftlicher Relevanz sind.⁵⁰⁵ Das Ziel inhaltlicher Vielfalt setze zudem eine Bewertung von Inhalten voraus und kollidiere so mit dem Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks bzw. der Presse.⁵⁰⁶

In Teilen der Literatur wird deshalb die kommunikative Chancengleichheit betont und der chancengleichen Zugang zum Medium als Zielvorgabe des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG genannt.⁵⁰⁷ Alle Bürger müssen vor der Bedeutung der Massenmedien für die Funktion der Demokratie möglichst gleiche Chancen auf den Zugang zu den Medien und damit zum gesellschaftlichen Kommunikationsprozess haben.⁵⁰⁸ Die inhaltliche Vielfaltsicherung wird damit ergänzt⁵⁰⁹ durch eine auf den Prozess der Programmgestaltung ansetzenden Zielvorgabe, die einerseits den Zugang der an der Verbreitung der Inhalte Interessierten, als auch den Zugang der Rezipienten umfasse.⁵¹⁰ Die letztgenannte Komponente wird hier wegen ihrer wachsenden Bedeutung als eigene, insbesondere im Onlinebereich relevante Zielvorgabe behandelt.⁵¹¹

An diesem Ansatz ist richtig, dass die Medienordnung – wie auch die gesamte Gesellschaft – durch eine immer stärkere Diversifikation geprägt ist. Meinungen, Stimmungslagen und Informationen können nicht mehr durch einzelne Fernsehsender kanalisiert werden, wie dies in früheren Jahren der Fall war. Ein System gleichgewichtiger Vielfalt angesichts der Vielzahl von Anbietern, Darbietungsformen und Zugangsmöglichkeiten im Internet sinnvoll zu beschreiben, ist noch schwieriger, als es bereits im klassischen Rundfunk der Fall war.⁵¹² Das Ziel der Sicherung von Vielfalt muss deshalb

503 BVerfGE 73, 118 (156).

504 Held, Online-Angebote, S. 45 unter Bezugnahme auf Vesting, Prozedurales Rundfunkrecht, S. 220 ff.; krit. auch Antoni, in Hömig, GG, Art. 5, Rn. 21.

505 Pestalozza, NJW 1981, 2158 (2161).

506 Engel, Medienordnungsrecht, S. 18; ders., AfP 1994, 185 (190); Pestalozza, NJW 1981, 2158 (2160 f.); s. zum Gebot der Staatsferne des Rundfunks grundlegend BVerfG 12, 205 (259 f.).

507 Trute, in VVDStRL 57 (1998), 216 (227 f.); Holznagel, AfP 2011, 532 (535).

508 Schmidt-Jortzig, in HStR VII, § 162, Rn. 2; Hoffmann-Riem, in Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, § 7, Rn. 12 ff.; ders., in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 140.

509 Kritisch zum Ziel der Vielfaltsicherung und betont für kommunikative Chancengleichheit: Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, S. 47 f. und 180.

510 Held, Online-Angebote, S. 46; Hoffmann-Riem, in Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, § 7, Rn. 12 ff.; in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 176 f. spricht Hoffmann-Riem von „Rezeptionsvielfalt“ und von Zugangs-, Verbreitungs- und Empfangschancengleichheit; Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, S. 168 ff.

511 S. dazu unten S. 57.

512 Trute, in VVDStRL 57 (1998), 216 (234).

stärker von der inhaltlichen Ebene hin zu einer offenen Kommunikationsordnung verlagert werden, die sicherstellt, dass die relevanten Meinungen im Kommunikationsprozess, nicht aber bei jedem einzelnen Akteur zu Wort kommen und Ausdruck finden.⁵¹³

Auch das Bundesverfassungsgericht sieht, wenn auch an anderer Stelle, die auf den Wahlbürger und die Funktion der Massenmedien bezogene⁵¹⁴ „Gleichheit der Chancen beim Prozess der Meinungsbildung“.⁵¹⁵

III. Offene Kommunikationsprozesse

Als weiteres Ziel des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG wird die Offenhaltung des Kommunikationsprozesses für Entwicklung und Innovation genannt.⁵¹⁶ Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass die Freiheitsentfaltung nicht nur auf das Individuum bezogen gedacht werden könne. Freiheit müsse unter gewandelten gesellschaftlichen und technischen Bedingungen auch dadurch gesichert werden, dass der Staat in der „Wissens- und Mediengesellschaft“ durch prozedurale Vorgabe Autonomie sichere. Die Vertreter dieser Ansicht legen oft eine marktorientierte Sichtweise auf die Medien zugrunde und betonen die Notwendigkeit des freien Zugangs zu den Kommunikationsnetzen, die dann zu Anbieter- und Inhaltsvielfalt führen soll.⁵¹⁷

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG wolle deshalb – ähnlich wie die Zielvorgabe des chancengleichen Zugangs zum Medium – das Entstehen solcher Strukturen verhindern, die Kommunikationsmöglichkeiten erschweren und damit die freie Entfaltung der am Kommunikationsprozess Beteiligten unterbinden.⁵¹⁸ Im Ergebnis führt dieser Ansatz also nicht wesentlich weiter als das Ziel des chancengleichen Zugangs zu den Medien.⁵¹⁹

IV. Integration der Gesellschaft

In der zweiten Rundfunkentscheidung spricht das Bundesverfassungsgericht den – damals als Monopolisten agierenden – Rundfunkanstalten auch eine „integrierende Funktion für das Staatsganze“ zu.⁵²⁰ Insofern steht diese Zielvorgabe in engem Zusammenhang mit der durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu erbringenden Grundversorgung bzw. dessen Funktionsauftrag.⁵²¹

513 Trute, in VVDStRL 57 (1998), 216 (233).

514 Kübler, in Lerche-FS, 649 (659).

515 BVerfGE 25, 256 (265).

516 Trute, in VVDStRL 57 (1998), 216 (250); Vesting, Prozedurales Rundfunkrecht, S. 110 f.; krit. dazu: Held, Online-Angebote, S. 48 f.

517 Trute, in VVDStRL 57 (1998), 216 (227 f.).

518 Held, Online-Angebote, S. 48 f.

519 So auch Held, Online-Angebote, S. 48 f., der allerdings zutreffend darauf hinweist, dass beim Ziel des chancengleichen Zugangs die Freiheit des Einzelnen im Interesse der in Summe optimalen Freiheitsentfaltung eingeschränkt werden kann und muss.

520 BVerfGE 31, 314 (329).

521 S. dazu unten S. 66 ff.

Die Zielvorgabe der gesellschaftlichen Integration wurde in Teilen der Literatur begrüßt. In einer pluralistischen Gesellschaft solle der öffentlich-rechtliche Rundfunk kulturelle Identität vermitteln und so „die Interessen der verschiedenen Gruppen zu einem einheitlichen Gemeinwohl (...) verschmelzen“⁵²². Der Rundfunk solle im Prozess der Meinungsbildung in seiner Mittlerfunktion dergestalt integrierend wirken, dass er „die Verhaltensnormen und gemeinsamen Ziele der Gesellschaft“ darstelle „und so etwa im politischen Bereich Vertrauen, Unterstützung und Akzeptanz“ sichere.⁵²³ Durch das Vermitteln von Wertestrukturen solle ein Gefühl der gesellschaftlichen Zusammengehörigkeit geschaffen werden.⁵²⁴

All dies setze aber voraus, dass der Rundfunk ausgewogen berichtet, alle relevanten Meinungen zu Wort kommen⁵²⁵ und der Rezipient sich infolgedessen selbst ein Bild von den mehrheitlich akzeptierten sozialen Standards machen könne.⁵²⁶ Daraus wird gefolgert, dass insbesondere der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit Vollprogrammen, die durch ihre Breite möglichst viele (bzw. idealerweise alle) Nutzer ansprechen, in der Lage sei, die entsprechende Integrationsaufgabe zu leisten.⁵²⁷ Hain schlägt vor, eine integrierende Funktion könnten angesichts der nicht überschaubaren Zahl der Onlinedienste die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten leisten, indem sie konzentriert alle relevanten Informationen bündeln.⁵²⁸

Diese Zielvorgabe des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG kann – zumindest unter den gegenwärtigen gesellschaftlichen Gegebenheiten – nicht mehr aufrechterhalten werden.⁵²⁹ Die entsprechenden Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts beruhten auf der damals faktisch vorhandenen Monopolisierung des Rundfunks in den Händen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Die Zulassung des privaten Rundfunks und die Ausdifferenzierung der gesamten Medienlandschaft haben dazu geführt, dass die Aufmerksamkeit nicht mehr bei einem großen, alle erreichenden Medium – genauer: bei einem oder zwei öffentlich-rechtlichen Fernsehkanälen – gebündelt wird.⁵³⁰ Die dem Integrationsauftrag zugrunde liegende Vorstellung, dass alle Rezipienten das gleiche, möglichst umfassende Programm sehen, diskutieren und daraus eine Meinung erwächst⁵³¹, entspricht nicht mehr den tat-

522 Bleckmann/Pieper/Erberich, AfP 1997, 417 (420 f.); ähnlich Kresse, in Kops (Hrsg.), Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts, 139 (182).

523 Fromm, Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus, S. 81.

524 Kiefer, MP 1993, 46 (52 f.); Langenbacher, MP 1990, 699 (707 ff.); Mattern/Künstner, in Hamm (Hrsg.), Die Zukunft des dualen Systems, S. 17.

525 BVerfGE 57, 295 (320); 83, 238 (298).

526 Fromm, Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus, S. 82; Holtz-Bacha, APuZ 42/97, 13 (16).

527 Bullinger, ZUM 1994, 599 ff.; Fromm, Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus, S. 83; Kresse, ZUM 1995, 178 (182).

528 Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 76 f.

529 Ory, AfP 2010, 20 (24).

530 S. dazu oben S. 26 ff.

531 Zutreffend Witt, Internet-Aktivitäten, S. 105: Grundannahme des Integrationsziels sei es, dass die Nation sich vor

sächlichen Gegebenheiten, denn auch mit den klassischen Vollprogrammen kann nicht mehr die gesamte Bevölkerung angesprochen werden.⁵³²

Daran anknüpfend wurde vorgeschlagen, die Integrationsfunktion weiterzuentwickeln und nicht mehr auf die Integration der gesamten Bevölkerung abzustellen. Vielmehr solle dem Rundfunk eine die (durch die Ausdifferenzierung der Bevölkerung entstehenden) Teilöffentlichkeiten integrierende Funktion zukommen.⁵³³ Wie eine so verstandene Integration konkret erreicht werden soll und praktisch umzusetzen ist, bleibt jedoch unklar.

Ein solcher Integrationsauftrag dürfte schließlich auch nicht mehr nur auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk beschränkt sein, wie vom Bundesverfassungsgericht seinerzeit – aufgrund der damaligen Monopolisierung des Rundfunks bei den Rundfunkanstalten – angedeutet. Er müsste vielmehr den Rundfunk – oder gar die Medienordnung – als Ganzes betreffen, da eine verfassungsrechtliche Zielvorgabe immer nur auf das Rundfunkwesen als solches bezogen sein kann.⁵³⁴ Entscheidet der Gesetzgeber sich also für eine duale Rundfunkordnung⁵³⁵, muss sie sich grundsätzlich an alle in dieser Ordnung agierenden Rundfunkveranstalter richten.

V. Onlinebereich: Orientierungshilfe

Aus jüngerer Zeit stammt die Formulierung der Zielvorgabe einer Orientierungsfunktion der Medien. Sie fußt in der Überlegung, dass Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG den Kommunikationsprozess schützt⁵³⁶, damit auch die Seite des Rezipienten berücksichtigt werden muss.⁵³⁷ Anknüpfend an die Veränderungen auf dem Mediensektor wird zutreffend gefolgert, dass wegen einer nicht mehr überschaubaren Fülle an verfügbaren Informationen⁵³⁸ mittlerweile ein Überangebot an Information vorhanden ist.⁵³⁹ Die daraus resultierende Unübersichtlichkeit führt dazu, dass der Rezipient nicht in der Lage ist, die Informationsflut selbst zu sichten und aufzunehmen.⁵⁴⁰ Gleichzeitig wird in der „Informationsgesellschaft“ das Wissen zu einem Wettbewerbsfaktor für Unternehmen und den Einzelnen.⁵⁴¹

dem Fernseher versammle.

532 Vesting, *Prozedurales Rundfunkrecht*, S. 225.

533 Rossen, *Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk*, S. 232 ff.

534 Hoffmann-Riem, *Regulierung der dualen Rundfunkordnung*, S. 216; Holznagel/Vesting, *Sparten- und Zielgruppenprogramme im öffentlich-rechtlichen Rundfunk*, S. 66 f.; Witt, *Internet-Aktivitäten*, S. 104. S. zur Wirkweise der Medien in einem Gesamtprozess oben S. 50.

535 S. dazu unten S. 59 ff.

536 BVerfGE 57, 295 (319 f.).

537 In diese Richtung auch Held, *Online-Angebote*, S. 47; Schulz/Held/Kops, *Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation*, S. 64, die diesen Komplex allerdings als Teilbereich des chancengleichen Zugangs zu den Medien thematisieren.

538 So auch BVerfGE 103, 44 (74) – Sondervotum Kühling, Hohmann-Dennhardt und Hoffmann-Riem.

539 Holznagel, *NJW* 2002, 2351 (2353).

540 Goldhammer/Zerdick, *Rundfunk online*, S. 137; Hoffmann-Riem, in *AK-GG*, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 137.

541 Picot/Neuburger, in *Hoeren/Sieber, Handbuch Multimedia-Recht*, 2, Rn. 136 ff.

Dies führt zu einem Bedarf nach Orientierungshilfe: Sind Informationen – scheinbar – beliebig verfügbar, muss der Einzelne in der Lage sein, sie abzurufen. Dazu ist es notwendig, die vorhandenen Informationen überhaupt zu finden und zu sichten, was angesichts des Überangebots faktisch oft nicht zu leisten sein dürfte.⁵⁴² Notwendig ist dann aber auch, die Verlässlichkeit der Informationen sicherzustellen.⁵⁴³ Diesem Bedürfnis nach Orientierung dient die journalistische Aufbereitung der Informationen. Insofern besteht auch und gerade im Onlinebereich ein Bedarf nach journalistischer Gestaltung zur Qualitätssicherung (durch Sichten, Aufbereiten, Einordnen und Erklären).⁵⁴⁴ „Orientierung“ ist also nicht, wie bei der hier abgelehnten Integrationsfunktion⁵⁴⁵ im Sinne des Schaffens von gesellschaftlichem Zusammenhalt zu sehen, sondern im Wortsinn, d.h. der Orientierung „im Netz“.

Diese Überlegung wird durch einen weiteren Befund aus der empirischen Forschung gestützt: Tatsächlich ist eine unüberschaubare Fülle an Informationen zu allen erdenklichen Themen im World Wide Web vorhanden. Allerdings zeigen Untersuchungen, dass die reine Verfügbarkeit im leicht zugänglichen Internet nicht zu einem Ausgleich des Grades an Informiertheit in unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen geführt hat.⁵⁴⁶ Wer also die Medienkompetenz besitzt, mit Hilfe des Internet Informationen zu sammeln, konnte und kann dies auch anhand der klassischen Massenmedien. Auch insofern besteht ein Bedarf nach Orientierung.⁵⁴⁷

Diese Zielformulierung trägt der Bedeutung der Onlinedienste und dem gewandelten Realbereich Rechnung. Stand in den ersten Jahren des Erstarkens des Rundfunks zu einem Massenmedium die fehlende Anbietervielfalt und Vielfalt der Inhalte im Zentrum der Regulierungsbedürftigkeit, wird nun umgekehrt die mangelnde Orientierung innerhalb eines Überflusses an Information zum Angriffspunkt für die objektiv-rechtliche Bedeutung des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

C. Arten der Zielverfolgung in den Medien nach klassischem Verständnis

Aus der beschriebenen Wirkungsweise der Medien und ihrer Bedeutung für die Demokratie ergibt sich eine Notwendigkeit zur Sicherung der Vielfalt und der anderen soeben beschriebenen Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in den Medien. Auch wenn in der Funktion kein wesentlicher Unterschied besteht, differenzieren Bundesverfassungsgericht und herrschende Lehre zwischen Rundfunk und Presse. Diese klassische Dichotomie zwischen rein privatrechtlich organisiertem

542 Gounalakis, Konvergenz der Medien, S. C 39 und C 75; Hoffmann-Riem, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, S. 105; Schoch, in VVDStRL 57 (1998), 158 (178). S. zur Rolle der Suchmaschinen S. 132 ff.

543 Trute, in VVDStRL 57 (1998), 216 (235).

544 Neuberger, MP 2003, 131 (132).

545 S. oben S. 55 f.

546 Brosius, in Bentele/Brosius/Jarren, Öffentliche Kommunikation, S. 138.

547 Neuberger, MP 2003, 131 (133).

Pressewesen und ausgestaltetem Rundfunkwesen wird im folgenden beschrieben und einer Kritik unterzogen.

I. Rundfunk: Gesetzliche Ausgestaltung und duale Rundfunkordnung

1. Ausgangspunkt: Sondersituation und besondere Bedeutung des Rundfunks

Der Ausgangspunkt für die auf Vielfaltsicherung und weitere Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ausgelegte Ausgestaltung des Rundfunkwesens ist die nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts gegebene besondere Bedeutung des Rundfunks, die ihn von den anderen Massenmedien abhebt.⁵⁴⁸ Auch wenn Rundfunk und Presse die gleiche Funktion aufweisen, tritt beim Rundfunk eine „Sondersituation“⁵⁴⁹ hinzu: Diese lag nach der Begründung des Bundesverfassungsgerichts ursprünglich in der Frequenzknappheit begründet⁵⁵⁰, also in der Tatsache, dass nur wenige Anbieter technisch und finanziell in der Lage waren, überhaupt ein Rundfunkangebot produzieren zu können. Da der Rundfunk aber als Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung⁵⁵¹ nicht einzelnen gesellschaftlichen Gruppen überlassen werden dürfe⁵⁵² und eine ausreichende Pluralität sichernde publizistische Konkurrenz wie auf dem Pressesektor nicht gewährleistet sei⁵⁵³, seien „besondere Vorkehrungen“ zu treffen, die eine Beteiligung aller gesellschaftlich relevanten Gruppen in der pluralistischen Demokratie sicherstellen.⁵⁵⁴

Diese Begründung hält das Bundesverfassungsgericht mittlerweile nicht mehr aufrecht. Aufgrund der technischen Entwicklung und insbesondere der Digitalisierung liegt kein Mangel an Frequenzen, sondern ein Überfluss an Sendemöglichkeiten vor.⁵⁵⁵ Das Gericht leitet die – nunmehr so bezeichnete – „besondere Bedeutung“⁵⁵⁶ des Rundfunks deshalb aus dessen besonderer Wirkmacht her.⁵⁵⁷ Diese äußere sich in den Kriterien der Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft⁵⁵⁸, die den Rundfunk von anderen Massenkommunikationsmitteln abhebe. Breitenwirkung ist dabei die (potentielle⁵⁵⁹) Reichweite.⁵⁶⁰ Die Aktualität folgt aus der Möglichkeit der schnellen, sogar zeitglei-

548 BVerfGE 12, 205 (261).

549 BVerfGE 12, 205 (261); 31, 314 (326); 57, 295 (322).

550 BVerfGE 12, 205 (261).

551 BVerfGE 12, 205 (260).

552 BVerfGE 12, 205 (262); Paschke, Medienrecht, Rn. 221.

553 S. dazu unten S. 81 f.

554 BVerfGE 31, 314 (326); Schulze-Fielitz, in Dreier GG, Art. 5 I, II, Rn. 107.

555 S. Bullinger, JZ 2006, 1137 (1138) zur Entwicklung der Übertragungstechnik.

556 BVerfGE 90, 60 (87); 97, 228 (256); 103, 44 (74); 114, 371 (387); 119, 181 (214).

557 Nicht zuletzt deshalb wird der Rundfunk vom Bundesverfassungsgericht nicht nur als Medium, sondern als emittierender Faktor der Meinungsbildung bezeichnet; s. dazu E. Klein, DöV 1999, 758 (758).

558 BVerfGE 90, 60 (87); 119, 181 (214 f.).

559 Neuberger, AfP 2009, 537 (537).

560 BVerfGE 119, 181 (215).

chen Übertragung der Inhalte an den Empfänger.⁵⁶¹ Die Suggestivkraft folgt aus der Kombination von Text und Ton und bewegtem Bild und dem daraus folgenden „Anschein hoher Authentizität“⁵⁶². Insbesondere das Fernsehen erwecke durch die Bewegtbildpräsentation den Eindruck besonderer Glaubwürdigkeit, da der Zuschauer das Ereignis, über das berichtet werde, selbst „miterleben“ könne.⁵⁶³ Der wesentliche Unterschied zur Presse besteht also darin, dass diese auf statische, vergleichsweise schwerfällige Druckerzeugnisse angewiesen ist und deshalb nicht mit der gleichen Flexibilität und Geschwindigkeit auf aktuelle Entwicklungen und Ereignisse reagieren kann.⁵⁶⁴ Tatsächlich hat insbesondere der Fernsehrundfunk nach wie vor den stärksten Verbreitungsgrad aller Medien und ist als Basis- und Leitmedium die wichtigste Mediengattung und damit Hauptinformationsquelle.⁵⁶⁵

2. Ausgestaltungsbedürftigkeit

a) Schaffung einer „positiven Ordnung“

Wie sämtliche Massenmedien dient der Rundfunk der freien öffentlichen und individuellen Meinungsbildung.⁵⁶⁶ Da dazu die „besondere Wirkmacht“ des Rundfunks tritt, folgert das Bundesverfassungsgericht einen Ausgestaltungsauftrag an die insoweit zuständigen Landesgesetzgeber.⁵⁶⁷ Durch Schaffung einer „positiven Ordnung“ soll sichergestellt werden, „dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und dass auf diese Weise umfassende Information geboten wird.“⁵⁶⁸ Dazu seien „materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen erforderlich, die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert und deshalb geeignet sind zu bewirken, was Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisten will.“⁵⁶⁹ Der Staat habe durch die Ausgestaltung dafür Sorge zu tragen, dass möglichst gleiche Teilhabechancen in der Kommunikationsordnung bestehen.⁵⁷⁰

Die Rundfunkfreiheit wird damit funktionalisiert⁵⁷¹ und steht dem Grundrechtsträger nicht um seiner eigenen Persönlichkeitsentfaltung Willen zu⁵⁷², sondern dient der freien und individuellen und

561 BVerfGE 119, 181 (215).

562 BVerfGE 97, 228 (256); 119, 181 (215).

563 Schüller, in Schiwy/Schütz/Dörr, Medienrecht, S. 491; Fechner, Medienrecht, 10. Kap., Rn. 11 spricht von „seeing is believing“.

564 Schüller, in Schiwy/Schütz/Dörr, Medienrecht, S. 491

565 S. dazu oben S. 30 ff.

566 S. dazu oben S. 44 ff.

567 BVerfGE 12, 205 (225 f.); 57, 295 (320 f.); 73, 118 (166); 95, 220 (237); 119, 181 (214); Hoffmann-Riem, in Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, § 7 Rn. 36 f.; Schulze-Fielitz, in Dreier GG, Art. 5 I, II, Rn. 182.

568 BVerfGE 57, 295 (320); so auch Held, Online-Angebote, S. 34 ff.

569 BVerfGE 57, 295 (320); 83, 238 (296); 95, 220 (236); 114, 371 (387); 119, 181 (218); Bethge, in Sachs, GG, Art. 5, Rn. 97.

570 Gersdorf, Legitimation und Limitierung, S. 32.

571 Bethge, in Sachs, GG, Art. 5, Rn. 94.

572 BVerfGE 87, 181 (191).

öffentlichen Meinungsbildung.⁵⁷³ Diese Freiheit „um zu“ soll zu einer dem Normziel entsprechenden Kommunikationsordnung führen.⁵⁷⁴ Das Bundesverfassungsgericht weicht im Rahmen der Rundfunkfreiheit also von der herkömmlichen, subjektiv-rechtlichen Deutung der Grundrechte als Abwehrrechte des Grundrechtsträgers gegen den Staat ab. Die Rundfunkfreiheit wird trotz ihrer subjektiv-rechtlichen Fundierung⁵⁷⁵ (die in insbesondere in der Programmautonomie deutlich wird⁵⁷⁶) vorrangig⁵⁷⁷ als institutionelle Garantie verstanden, die auf die Gewährleistung eines freiheitlichen und pluralistischen Rundfunkwesens zielt. Der schlichte Ausschluss von staatlichen Eingriffen würde diesem Ziel nicht hinreichend Rechnung tragen.⁵⁷⁸

b) Gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum

Das Bundesverfassungsgericht differenziert zwischen den die Sicherung der freien Meinungsbildung dienenden Ausgestaltungsakten und sonstigen Grundrechtsbeeinträchtigungen.⁵⁷⁹ Danach ist die Rundfunkordnung vom Gesetzgeber auszugestalten, subjektive Rechte werden jedoch nur innerhalb der objektiv-rechtlichen Prämissen der Rundfunkfreiheit gewährt. Es handelt sich bei Ausgestaltungsakten also nicht um Grundrechtseingriffe, sondern um Fragen des Gewährleistungsgehalts des Grundrechts, also der Konkretisierung auf der Ebene des Schutzbereichs.⁵⁸⁰ Beschränkungen der Rundfunkfreiheit liegen vor, wenn außerhalb der Gewährleistung der Rundfunkfreiheit liegende⁵⁸¹, also nichtkommunikationsbezogene Rechtsgüter⁵⁸² geschützt werden sollen.

Der Gesetzgeber hat den Auftrag, sämtliche Interessen – gesellschaftliches Allgemeininteresse, Interessen der Rezipienten und der Rundfunkanbieter – zu einem Ausgleich zu bringen.⁵⁸³ Bei dieser Ausgestaltung steht dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu, insbesondere ist er nicht auf eine bestimmte Form der Rundfunkorganisation festgelegt⁵⁸⁴, die Verpflichtung zur Ausgestal-

573 BVerfGE 57, 295 (319 f.); 74, 297 (323); 83, 238 (295); 87, 181 (197); 90, 60 (87); 114, 371 (386 f.); 119, 181 (214) – st. Rspr.; ebenso Böckenförde/Wieland, AfP 1982, 77 (77); Schulze-Fielitz in Dreier GG, Art. 5 I, II, Rn. 55; Schemmer, in Beck-OK GG, Art. 5, Rn. 76; Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 5, Rn. 35; .

574 Eifert/Eicher, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 11 RStV, Rn. 34.

575 Betont in BVerfGE 121, 30 (50 f.); Rundfunk ist danach keine Aufgabe staatlicher Verwaltung; vgl. zur insoweit noch missverständlichen Formulierung in BVerfGE 12, 105 (246) Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 113.

576 Hain/Poth, JA 2010, 572 (573).

577 Sodan, in Sodan, GG, Art. 5, Rn. 23; Ladeur/Gostomzyk, JuS 2002, 1145 (1146).

578 BVerfGE 31, 314 (325); 57, 295 (323); Loeb, ZUM 2004, 290 (291).

579 BVerfGE 74, 297 (334); 97, 228 (267); Gersdorf, Grundzüge des Rundfunkrechts, Rn. 78; Kannengießer, in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, Art. 5, Rn. 19.

580 BVerfGE 73, 118 (166); 83, 238 (326); Schulze-Fielitz, in Dreier GG, Art. 5 I, II, Rn. 103 und 167 f.; Poth/Ferreau, Jura 2011, 605 (606).

581 Hain/Poth, JA 2010, 572 (573).

582 Gersdorf, Grundzüge des Rundfunkrechts, Rn. 85.

583 Held, Online-Angebote, S. 35 f.

584 BVerfGE 57, 295 (321 f.); 73, 118 (153); 74, 297 (324); 83, 238 (296); 87, 181 (198); 89, 144 (152); 90, 60 (94); 114, 371 (387); 119, 181 (214); 121, 30 (50).

tung einer positiven Ordnung müsse nicht zu „konsistenter Verwirklichung des gewählten Modells“⁵⁸⁵ führen. Der allgemeinen Dogmatik des Bundesverfassungsgerichts folgend muss der Gesetzgeber jedoch alle wesentlichen Entscheidungen selbst regeln.⁵⁸⁶ Zu diesen wesentlichen Entscheidungen zählt insbesondere auch der Aufgabenbereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.⁵⁸⁷

Die Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums bei der Ausgestaltung liegen in der Funktion des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Durch die Ausgestaltung einer positiven Ordnung soll sichergestellt werden, dass die besondere Wirkmacht des Rundfunks nicht missbraucht wird und der Rundfunk seine Funktion in der Demokratie entfalten kann.⁵⁸⁸ Zulässig sind also nur solche Ausgestaltungsakte, die nicht den Zielen der Vielfaltsicherung, des chancengleichen Zugangs zum Medium und der Orientierung entgegenwirken. Deshalb ist stets zu fragen, ob der Ausgestaltungsakt geeignet ist, die normativen Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu fördern.⁵⁸⁹ Rechtsstaatlich geboten ist auch die Beachtung des Gebots der Normenklarheit und damit der Rechtssicherheit.⁵⁹⁰ Der Gesetzgeber soll aber – anders als bei eingreifenden Gesetzgebungsakten nach Art. 5 Abs. 2 GG – ausdrücklich nicht an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden sein.⁵⁹¹ Da das Grundrecht der Rundfunkfreiheit dem Träger nicht um seiner selbst Willen zusteht, sondern als dienende Freiheit nur eine zweckgerichtete Funktion hat, stelle sich die der Verhältnismäßigkeitsprüfung innewohnende Frage nach einem milderen Mittel bei Ausgestaltungsakten von vornherein nicht.⁵⁹²

3. Die duale Rundfunkordnung

a) Beschreibung

Die ursprüngliche, technisch bedingte Frequenzknappheit und die hohen technischen und finanziellen Zugangshürden ließen es zu, dass die Landesgesetzgeber durch organisatorische Maßnahmen „künstlich“ die Vielfalt herstellten, die sich im Rahmen der Presse durch die Vielzahl von Anbietern idealtypisch von selbst ergibt.⁵⁹³ Der Rundfunk wurde damit faktisch einem öffentlich-rechtlichen

585 BVerfGE 83, 238 (296).

586 BVerfGE 57, 295 (320 f.); Schulze-Fielitz, in Dreier GG, Art. 5 I, II, Rn. 182.

587 Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 5, Rn. 94; Schulze-Fielitz, in Dreier GG, Art. 5 I, II, Rn. 182.

588 S. dazu oben S. 48 ff.

589 BVerfGE 97, 228 (267).

590 BVerfGE 73, 118 (163 f.); 83, 238 (322).

591 BVerfGE 73, 118 (166); krit.: Gersdorf, Legitimation und Limitierung, S. 33 f. mit zutreffendem Hinweis, dass das Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 97, 228 (267) eine Tendenz zur Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auch bei Ausgestaltungsakten erkennen lässt. Gersdorf nennt das einen „Ausdruck eines grundrechtlich schlechten Gewissens“. S. dazu unten S. 113 f. und insbes. Fn. 1068 zu Stellungnahmen in der Literatur, die für die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auch bei Ausgestaltungsakten plädieren.

592 BVerfGE 73, 118 (166); krit. dazu Gersdorf, Legitimation und Limitierung, S. 35.

593 BVerfGE 12, 205 (261); 119, 181 (215); Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 112.

Monopol unterworfen, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Treuhänder⁵⁹⁴ eines „vergesellschafteten Rundfunkwesens“⁵⁹⁵. Die Rundfunkanstalten selbst waren darin unabhängig vom Staat und sollten so vor einseitiger staatlicher Beeinflussung geschützt sein.⁵⁹⁶ Darüber hinaus wurden alle wichtigen Gremien binnenplural besetzt. Alle gesellschaftlich relevanten Gruppen sollten vertreten sein, um so die einseitige Beeinflussung des Rundfunks zu verhindern.

Seit der (auf dem Wegfall der „Sondersituation“ resultierenden⁵⁹⁷) gesetzlichen Zulassung des privaten Rundfunks spricht das Bundesverfassungsgericht von der dualen Rundfunkordnung. Privater Rundfunk ist danach neben dem öffentlich-rechtlichen zulässig, weist aber Vielfaltdefizite auf. Diese Vielfaltdefizite ergeben sich aus dem Marktdruck, dem private Anbieter unterliegen.⁵⁹⁸ Vom privaten Rundfunk könne „kein in seinem Inhalt breit angelegtes Angebot erwartet werden, weil die Anbieter zur Finanzierung ihrer Tätigkeit nahezu ausschließlich auf Einnahmen aus Wirtschaftswerbung angewiesen sind.“⁵⁹⁹ Für diese Annahme spricht, dass die Themenfelder Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Zeitgeschichte bei den öffentlich-rechtlichen Fernsehsendern deutlich höheres Gewicht einnehmen, als bei den privaten, deren Unterhaltungsprogramme deutlich stärker ausgeprägt sind.⁶⁰⁰ Auch im Hinblick auf die Beteiligung der gesellschaftlich relevanten Gruppen und die Frage des Zugangs zum Medium Rundfunk lassen sich Belege für die Annahme eines Defizits bei privaten Anbietern finden. So übertragen ausschließlich die öffentlich-rechtlichen Fernsehsender Gottesdienste der katholischen Kirche sowie der evangelischen Kirchen, in den privaten Fernsehnachrichten sind die „Präsenzchancen“ für kleinere Parteien deutlich geringer als in den öffentlich-rechtlichen.⁶⁰¹

Diese Grundannahme hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 02.05.2007 nochmals betont und ausgeweitet, indem es formuliert:

„Der wirtschaftliche Wettbewerbsdruck und das publizistische Bemühen um die immer schwerer zu gewinnende Aufmerksamkeit der Zuschauer führen beispielsweise häufig zu

594 Ossenbühl, DÖV 1977, 381 (383).

595 Starck, FS Stern, 777 (781); ähnlich Mestmäcker, ZUM 1986, 63 (65).

596 Grundlegend: BVerfGE 12, 205 (262 ff.).

597 S. oben S. 59.

598 Bosman, ZUM 2003, 444 (451) weist zutreffend darauf hin, dass der Marktdruck sich auch beim Programm der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auswirkt, da diese ihre Werbeeinnahmen innerhalb des zeitlichen Rahmens des § 16 RStV erwirtschaften müssen und deshalb in dieser Zeit auf massenattraktive Angebote setzen. Kritisiert wurde deshalb auch schon die Diktion des Bundesverfassungsgerichts, „die den Eindruck aufkommen lässt, der private Rundfunk trage einen Makel der niedrigen Geburt“ – so Kull, AfP 1987, 365 (367).

599 BVerfGE 73, 118 (155 f.).

600 So nahmen die Themen Politik und Wirtschaft im weiteren Sinn bei ARD und ZDF im Jahr 2010 etwa ein Fünftel der Gesamtsendezeit ein (18,3 %, bzw. 19,2 %), bei den ebenfalls als Fernseh-Vollprogramme geführten privaten Sendern RTL 7,8 %, Sat.1 1,9 % und ProSieben sogar nur 0,9 %, s. Krüger, MP 2011, 204 (217). Krüger folgert daraus aaO, S. 223 eine funktionale Teilung zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Anbietern im dualen System (aaO, S. 223).

601 Krüger, MP 2011, 91 (111).

*wirklichkeitsverzerrenden Darstellungsweisen, etwa zur der Bevorzugung des Sensationellen und zu dem Bemühen, dem Berichtungsgegenstand nur das Besondere, etwas Skandalöses, zu entnehmen. Auch dies bewirkt Vielfaltdefizite.*⁶⁰²

War es also ursprünglich die geringe Anzahl von Anbietern, die Vielfalt verhinderte, ist es nun die unüberschaubare Masse an Medienangeboten, die private Anbieter infolge des wirtschaftlichen Wettbewerbsdrucks zu „reißerischen“ Darstellungen verleitet. Damit wird zwar der Entwicklung der Medien insgesamt Rechnung getragen, die duale Rundfunkordnung aber faktisch dauerhaft festgeschrieben: Selbst bei einer Vielzahl privater Rundfunkanbieter wird sich keine hinreichende Vielfalt einstellen, wie sie bei der Presse angenommen wird.⁶⁰³ Je weniger ausgeprägt die technisch bedingte „Sondersituation“ ist, desto stärker betont das Bundesverfassungsgericht die materielle Bindung der Rundfunkfreiheit⁶⁰⁴: Die Rundfunkfreiheit dient der Verwirklichung der normativen Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, wird so zur „grundrechtlichen Dienstbarkeit“⁶⁰⁵.

Bei typisierter Betrachtung lassen sich jedenfalls inhaltliche Schwerpunkte privater Fernsehsender in den Bereichen Alltagsleben, zwischenmenschliche Beziehungen sowie im Themenfeld Recht, Kriminalität⁶⁰⁶, Unfall und Katastrophe erkennen.⁶⁰⁷ Dies kann am Beispiel der weit verbreiteten „Reality“-Formate belegt werden.⁶⁰⁸ Bei den dazu zählenden sog. Doku-Soaps handelt es sich um (teil-) inszenierte („scripted reality“) vermeintliche Alltagswirklichkeit, die oftmals Rollenbilder aufgreift und auf Emotionalisierung setzt.⁶⁰⁹ Diese Formate stehen wegen der Vermischung fiktionaler und dokumentarischer Elemente und der oftmals überzeichneten und verzerrenden Darstellung in der Kritik.⁶¹⁰

Darüber hinaus sei, so das Bundesverfassungsgericht, die Vielfalt infolge der Entwicklung der Medienmärkte, namentlich des Konzentrationsdrucks im Bereich des privatwirtschaftlichen Rundfunks, bedroht:

602 BVerfGE 119, 181 (216).

603 Siehe zur Vielfaltsicherung bei der Presse unten S. 81 ff. und zur weiteren Kritik an der Ausgestaltung der Rundfunkordnung unten S. 84 ff.

604 Fink, DöV 1992, 805 (809).

605 Kull, in FS Lerche, 663 (665).

606 Auch in den Nachrichtensendungen nimmt die Kriminalitätsberichterstattung der privaten Fernsehsender mehr Sendezeit ein als bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, s. dazu Krüger, MP 2011, 91 (102).

607 Krüger, MP 2011, 204 (217). Während die öffentlich-rechtlichen Nachrichtensendungen vorrangig über Systemveränderungen und Wahlen aus dem Ausland berichten, heben die privaten Fernsehnachrichten stärker auf „spektakuläre Einzelfälle von Gewaltausübung im Alltag und Überfälle“ ab, s. Krüger, MP 2011, 91 (107). S. auch Fn. 63.

608 Solche Angebote nahmen bei RTL 26,5 %, bei Sat.1 19,9 % und bei ProSieben 6,9 % der Gesamtsendezeit ein, bei ARD und ZDF nur 2,6 %, bzw. 1,7 %, s. Krüger, MP 2011, 204 (209).

609 Faulstich, Grundkurs Fernsehanalyse, S. 136 ff.

610 Vgl. etwa Focus online vom 07.07.2011 („So spielt uns RTL TV-Wirklichkeit vor“), abrufbar unter http://www.focus.de/kultur/kino_tv/luegen-streit-mit-ard-so-spielt-uns-rtl-tv-wirklichkeit-vor_aid_643670.html, zuletzt abgerufen am 14.07.2011 und Zeit online vom 09.08.2010 („Der produzierte Prolet“), abrufbar unter <http://www.zeit.de/2010/32/Dokusoaps>, zuletzt abgerufen am 14.07.2011.

*„Die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunkprogrammen ist häufig nur ein Glied in einer multimedialen Wertschöpfungs- und Vermarktungskette (...). Es bestehen vielfältige Potentiale der wechselseitigen Verstärkung von publizistischem Einfluss und ökonomischem Erfolg und damit der Nutzung von Größen- und Verbundvorteilen, darunter auch crossmediales Marketing. Die neuen Technologien erlauben im Übrigen den Einsatz von Navigatoren und elektronischen Programmführern, deren Software ihrerseits zur Beeinflussung der Auswahlentscheidung von Rezipienten genutzt werden kann.“*⁶¹¹

Die dienende Funktion der Rundfunkfreiheit wirkt sich konsequenterweise in der dualen Rundfunkordnung bei den privaten Anbietern anders aus, als bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.⁶¹² Bereits in der 1986 ergangenen „Niedersachsen-Entscheidung“ hat das Bundesverfassungsgericht die dienende Funktion dahingehend abgestuft, dass die privaten Anbieter geringeren Anforderungen im Hinblick auf die Gewährleistung von Vielfalt unterworfen sind, als die öffentlich-rechtlichen Anstalten mit dem Auftrag einer Grundversorgung.⁶¹³ Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten tragen in der dualen Rundfunkordnung also die „wesentliche verfassungsrechtliche Last zur Erfüllung des Pluralismusgebots“⁶¹⁴.

Zwar müsse der Gesetzgeber dafür sorgen, dass auch die privaten Rundfunkanbieter ein möglichst hohes Maß an Vielfalt bieten⁶¹⁵; die aus dem ökonomischen Marktdruck resultierenden Defizite seien im dualen System wegen der öffentlich-rechtlichen Grundversorgung hinzunehmen.⁶¹⁶ Deshalb müssten im Rahmen der „positiven Ordnung“ insbesondere durch eine wirksame Konzentrationskontrolle der Ansammlung von Meinungsmacht auf Seiten der Veranstalter entgegengewirkt werden⁶¹⁷ und Informationsmonopole verhindert werden.⁶¹⁸ Auch wenn also die privaten Angebote einen „Grundstandard“ an Ausgewogenheit und Vielfalt bieten müssen⁶¹⁹, bedeutet das im Ergebnis, dass das Bundesverfassungsgericht die dienende Funktion auch im dualen System weniger auf den einzelnen privaten Akteur bezieht, sondern vorrangig auf das Gesamtprogramm, also den gesamten

611 BVerfGE 119, 181 (217).

612 Schulze-Fielitz, in Dreier GG, Art. 5 I, II, Rn. 199; Fechner, Medienrecht, 10. Kap. Rn. 29. Wegen der unterschiedlichen Anforderungen an die Vielfalt geht Burmeister, in FS Stern, 835 (863) – bei aller berechtigter Kritik an der Programmgestaltung – zu weit, indem er das gesamte private Rundfunkwesen pauschal als „öffentliches Ärgernis“ beschreibt.

613 BVerfGE 73, 118 (157). S. zur Grundversorgung sogleich.

614 Thum, AfP 2006, 522 (523).

615 Anders noch Klein, Die Rundfunkfreiheit, S. 80, der aufgrund der Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten keine Vielfaltsanforderungen an private Rundfunkanbieter stellen will.

616 BVerfGE 73, 118 (159).

617 BVerfGE 57, 295 (323); 73, 118 (160); 97, 228 (258).

618 BVerfGE 97, 228 (257 f.).

619 BVerfGE 73, 118 (159); 83, 238 (316); Bethge, in Sachs, GG, Art. 5, Rn. 105.

Rundfunk.⁶²⁰

Privater Rundfunk ist im dualen System nur deshalb zulässig, weil wegen der durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sichergestellten Grundversorgung die niedrigeren Vielfaltserwartungen an die privaten Anbieter hinnehmbar sind.⁶²¹

b) Grundversorgung und Funktionsauftrag

aa) Grundversorgung

Ausgangspunkt für die Aufgabenzuschreibung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im dualen System ist der Begriff der Grundversorgung. Diese ist der Grund für die besondere Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung⁶²²:

„In dieser Ordnung ist die unerlässliche ‚Grundversorgung‘ Sache der öffentlich-rechtlichen Anstalten, zu der sie imstande sind, weil ihre terrestrischen Programme nahezu die gesamte Bevölkerung erreichen und weil sie nicht in gleicher Weise wie private Veranstalter auf hohe Einschaltquoten angewiesen sind, mithin zu einem inhaltlich umfassenden Programmangebot in der Lage sind. Die damit gestellte Aufgabe umfaßt die essentiellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung (...) ebenso wie für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik.“⁶²³

Die Grundversorgung wird dabei mit einer Reihe von (An-) Forderungen an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk begründet.⁶²⁴ Wesentlich seien drei Elemente, nämlich

„eine Übertragungstechnik, bei der ein Empfang für alle sichergestellt ist (...); weiterhin der inhaltliche Standard der Programme im Sinne eines Angebots, das nach seinen Gegenständen und nach der Art ihrer Darbietungen und Behandlung dem dargestellten Auftrag des Rundfunks nicht nur zu einem Teil, sondern voll entspricht; schließlich die wirksame Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt in der Darstellung der bestehenden Meinungsrichtungen durch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen.“⁶²⁵

620 Nur so ist es zu erklären, dass nicht das Programmangebot einzelner private Rundfunkanbieter, sondern das Gesamtangebot der inländischen Rundfunkangebote der bestehenden Meinungsvielfalt entsprechen muss; s. BVerfGE 73, 118 (156 f.); 89, 144 (152 f.); Schulze-Fielitz, in Dreier GG, Art. 5 I, II, Rn. 209; Herzog, in Maunz/Dürig, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 238a; Kull, in FS Lerche, 663 (665).

621 BVerfGE 73, 118 (157); 74, 297 (325); 83, 238 (297); 90, 60 (90 f.). Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 640: „kein dereguliertes Nebeneinander in einem Rundfunk„markt““.

622 Scheble, ZUM 1995, 383 (384).

623 BVerfGE 73, 118 (157 f.).

624 Starck, in FS Stern, 777 (784).

625 BVerfGE 74, 297 (326).

(1) Technische Komponente

In technischer Hinsicht umfasst die Grundversorgung die potentielle Erreichbarkeit der gesamten Bevölkerung bei vertretbaren (finanziellen) Bedingungen auf Seiten der Empfänger, um so den Austausch über die Inhalte der Programme zu ermöglichen.⁶²⁶

Da potentiell jedermann erreicht werde, können die für die Wahrnehmung staatsbürgerlicher Rechte notwendige Informationen vermittelt werden. Der Rundfunk wird so zu Medium und Faktor der Meinungsbildung⁶²⁷. Die von jedermann empfangenen Programme können diskutiert werden und leisten einen Beitrag zur privaten und öffentlichen Meinungsbildung. Hier wurde auch die – hier abgelehnte – die Bevölkerung integrierende Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verortet.⁶²⁸

Ursprünglich sah das Bundesverfassungsgericht die terrestrisch verbreiteten Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als gebotenes Mittel zum Erreichen dieses Ziels an. Es betont aber in ständiger Rechtsprechung die Offenheit der Grundversorgung für neue technische Entwicklungen.⁶²⁹

(2) Inhaltliche Komponente

Die Reichweite der Grundversorgung muss vor dem Ziel der Gewährleistung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, der Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung, „bestehen“.⁶³⁰

Die Grundversorgung könne deshalb keine Mindestversorgung sein und setze eine Mehrzahl von Programmen voraus⁶³¹, weshalb das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1986 zumindest den Bestand der seinerzeit terrestrisch verbreiteten öffentlich-rechtlichen Programme der Grundversorgung zugerechnet hat.⁶³² Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind also nicht als Ergänzung zu den defizitären privaten Angeboten zu verstehen⁶³³ und das Vorhandensein der Grundversorgung reduziert nicht den Anspruch an die privaten Rundfunkveranstalter.⁶³⁴ Insbesondere ist die Grundversorgung nicht als Grenzziehung oder Aufgabenteilung zwischen privatem und öffentlich-rechtlichem

626 Goerlich/Radeck, JZ 1989, 53 (56).

627 S. oben S. 48 ff.

628 S. zur Kritik daran oben S. 55.

629 BVerfGE 83, 238 (299); S. zur Entwicklungsgarantie unten S. 73 f.

630 BVerfGE 74, 297 (326); Gersdorf, Grundzüge des Rundfunkrechts, Rn. 305 ff.; Thum, AfP 2006, 522 (524).

631 BVerfGE 74, 297 (326 ff.); 83, 238 (297 f.).

632 BVerfGE 74, 297 (326).

633 Brinkmann, in Schiwy/Schütz/Dörr, Medienrecht, S. 513.

634 Herzog, in Maunz/Dürig, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 238b; Starck, NJW 1992, 3257 (3258). Faktisch erkennt das Bundesverfassungsgericht jedoch an, dass von einem (durch Werbeeinnahmen finanzierten) privaten Anbieter nicht die gleiche inhaltliche Breite und Tiefe erwartet werden kann, wie sie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erbringen müssen und hebt deshalb beim Ziel der Vielfalt auf das „Gesamtangebot aller Veranstalter“ ab – s. BVerfGE 121, 30 (52).

Rundfunk zu verstehen.⁶³⁵ Es gibt also keine Rundfunkprogramme, die durch das Gebot der Grundversorgung exklusiv den privaten Anbietern vorbehalten sind.⁶³⁶

Das programmlich-inhaltliche Element der Grundversorgung wird vom Bundesverfassungsgericht durch den Begriff des „klassischen Rundfunkauftrags“⁶³⁷ näher konkretisiert.⁶³⁸ Notwendig sei eine Programmbreite, in der die Vielfalt der bestehenden Meinungsrichtungen unverkürzt zum Ausdruck komme.⁶³⁹ Die in der Gesellschaft vorhandenen Strömungen sollen – im Rahmen des zeitlich möglichen – im Programm gleichgewichtig zur Sprache kommen.⁶⁴⁰ Vermittelt werden solle ein möglichst vielfältiger Überblick über das Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen.⁶⁴¹ Da sich Kommunikation als Prozess vollziehe⁶⁴², seien grundsätzlich alle Themen relevant und nicht aus der Grundversorgung auszuklammern. Grundversorgung sei deshalb „umfassend“ zu verstehen⁶⁴³ und nicht auf den informierenden und bildenden Teil beschränkt.⁶⁴⁴ Sie beinhalte auch Unterhaltung⁶⁴⁵ und eine über die laufende Berichterstattung hinausgehende Information und kulturelle Verantwortung.⁶⁴⁶ Den Kernbestandteil bilden jedoch Nachrichten, Information und Bildung.⁶⁴⁷

Dieser klassische Rundfunkauftrag wird weiterhin durch die in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entwickelte und als vorbildlich angesehene traditionelle Form der Programmveranstaltung gekennzeichnet, die sich in der Gemeinwohlorientierung, dem Programmcharakter (jedenfalls die genannten Bereiche Kultur, Bildung und Information), der Adressierung an die Allgemeinheit mit besonderer Berücksichtigung von Senioren und Jugend bei hohem Programmniveau (Wahrung von Streitkultur, zurückhaltende Gewalt- und Erotikdarstellungen usw.) und durch ein umfangreiches und professionell arbeitendes Netz an Korrespondenten und Journalisten auszeichnet.⁶⁴⁸ Kurzum: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird von einer Programmqualität geprägt.⁶⁴⁹ Durch diese inhaltlichen Anforderungen an ein besonderes Profil heben die öffentlich-rechtlichen

635 Starck, NJW 1992, 3257 (3258).

636 BVerfGE 74, 297 (236).

637 BVerfGE 87, 181 (199).

638 Loeb, ZUM 2004, 290 (292).

639 BVerfGE 73, 118 (158 f.); 74, 297 (324); Loeb, ZUM 2004, 290 (292).

640 BVerfGE 73, 118 (160); Thum, AfP 2006, 522 (524).

641 Brinkmann, in Schiwy/Schütz/Dörr, Medienrecht, S. 513.

642 So schon BVerfGE 57, 295 (319 f.).

643 BVerfGE 73, 118 (157 f.).

644 BVerfGE 87, 181 (199).

645 BVerfGE 74, 297 (324); Wendt, in von Münch/Kunig, GG, Art. 5, Rn. 45.

646 BVerfGE 73, 118 (158), 90, 60 (90); 92, 203 (238); Bleckmann/Pieper/Erberich, AfP 1997, 417 (418).

647 Thum, AfP 2006, 522 (524); s. auch Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11 RStV, Rn. 11 ff. zum in § 11 Abs. 1 Satz 2 bis 5 RStV geregelten „eigentlichen Programmauftrag“. § 11 Abs. 1 Satz 4 und 4 RStV nennen ausdrücklich Bildung, Information, Beratung, Unterhaltung und Kultur, wobei die Unterhaltung nach Satz 6 ausdrücklich dem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen soll.

648 Scheble, ZUM 1995, 383 (383).

649 Gounalakis, Konvergenz der Medien, S. C 51; Schneider-Freyermuth, ZUM 2000, 564 (564); Stock, K&R 2001, 289 (290). Das BVerfG spricht von „besonderen normativen Erwartungen“ an das Programmangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, s. BVerfGE 119, 181 (217).

Programme sich von denen der privaten Rundfunkanbieter ab.⁶⁵⁰

Daraus wird auch gefolgert, dass die auszugestaltenden Strukturen des Rundfunkwesens dem Rezipienten eine hinreichende Orientierung ermöglichen, um an Informationen zu gelangen.⁶⁵¹ Die Inhalte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme müssen aus der beschriebenen Funktion heraus also besonderen Ansprüchen genügen; dies findet einen einfachgesetzlichen Niederschlag in der Beschreibung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in § 11 RStV.⁶⁵² So wird der Auftrag der Rundfunkanstalten nicht zuletzt mit ihrer besonderen Glaubwürdigkeitszuschreibung begründet.⁶⁵³

Bereits daraus wird deutlich, dass die Deutung der Rundfunkfreiheit durch das Bundesverfassungsgericht keine pauschale Freizeichnung für jedwedes über „Rundfunk“⁶⁵⁴ verbreitbare Programm durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beinhaltet.

So formuliert das Bundesverfassungsgericht zur Aufgabe der Rundfunkanstalten:

*„Wenn es mithin Aufgabe der Rundfunkfreiheit ist, freie Meinungsbildung zu ermöglichen und zu schützen, so verwehrt die Garantie es dem Gesetzgeber prinzipiell, die Veranstaltung bestimmter Rundfunkprogramme zu untersagen oder andere Maßnahmen zu treffen, welche die Möglichkeit verkürzen, durch Rundfunk verbreitete Beiträge zur Meinungsbildung zu leisten. Auch jenseits der Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk hat der Gesetzgeber vielmehr grundsätzlich die freie Veranstaltung von Rundfunkprogrammen zu gleichen Bedingungen zuzulassen.“*⁶⁵⁵

Sofern also ein zusätzliches öffentlich-rechtliches Programm als Konkurrent zu bereits vorhandenen (privaten) Angeboten in den publizistischen „Markt der Meinungen“ eintritt, steigert dies die Vielfalt.

Die so verstandene Programmautonomie belässt den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten also grundsätzlich die Entscheidung darüber, wie sie ihrem Auftrag nachkommen wollen.⁶⁵⁶ Dies betrifft

650 Und nur so entgehen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dem schon zum vierten Rundfunkurteil geäußerten und polemisch überspitzten Vorwurf: „Dallas im ARD-Programm [ist] die Wahrung eines Kulturauftrags, Vergleichbares in Sat 1 hingegen seichter Kommerz!“ – so Kull, AfP 1987, 365 (368).

651 Held, Online-Angebote, S. 47; in diese Richtung auch Papier/Schröder, Gutachten, abgedr. in epd medien Nr. 60/2010, 16 (21); die Notwendigkeit zur Orientierung „in Zeiten des Informationsflusses“ sieht auch Holznagel, NJW 2002, 2351 (2353).

652 S. dazu unten S. 145 ff.

653 Eifert, ZUM 1999, 595 (598); in diese Richtung auch Eberle, AfP 1998, 272 (272) sowie aus jüngerer Zeit Papier/Schröder, Gutachten, abgedr. in epd medien Nr. 60/2010, 16 (21).

654 S. zur Frage, ob Onlinedienste überhaupt Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinn darstellen unten, S. 96 ff. und insbesondere S. 101 ff.

655 BVerfGE 74, 297 (332).

656 BVerfGE 59, 231 (260); 87, 181 (200); 90, 60 (80); Kannengießer, in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 5, Rn. 16; Wendt, in von Münch/Kunig, GG, Art. 5, Rn. 46.

nicht nur Form und Inhalte der Programme, sondern auch den Umfang. Die Entscheidung darüber sei „primär Sache der Rundfunkanstalten“.⁶⁵⁷

Aus dem Ziel der Vielfaltsicherung ergibt sich aber auch spiegelbildlich die Grenze neuer Angebote. Das Bundesverfassungsgericht erkennt privaten Rundfunk als Ausfluss und Ausübung der Rundfunkfreiheit an. Ein Vorrang für öffentlich-rechtliche Angebotsformen geht mit deren besonderer Rolle im dualen System indes nicht einher, und auch private Anbieter dienen der Vielfaltsicherung. Zwar ist der Grundrechtsschutz der privaten Rundfunkanbieter in dieser Konzeption funktional auf deren Rolle für das Medienangebot gerichtet.⁶⁵⁸ Der Umfang der öffentlich-rechtlichen Angebote ist aber dergestalt begrenzt, dass privaten Akteuren ein hinreichender Entfaltungsspielraum verbleibt; die (Programm-) Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten *kann* deshalb so weit eingeschränkt werden, als die Anstalten ihre demokratie- und sozialstaatliche Aufgabe noch wahrnehmen können.⁶⁵⁹ Darüber hinausgehende Auswirkungen auf ökonomische Interessen privater Rundfunkveranstalter sollen in der dualen Rundfunkordnung allenfalls als „Beeinträchtigung“ am Maßstab des Art. 5 Abs. 2 GG zu messen sein und keine Ausgestaltungsakte darstellen.⁶⁶⁰

Der Grundversorgungsauftrag ist zusammenfassend funktional begründet⁶⁶¹, kein Selbstzweck⁶⁶² und kein Privileg der Anstalten, sondern stets mit Vielfaltsicherung begründet und darauf gerichtet. Nur dadurch bleibt angesichts der inhaltlichen Breite des Auftrags eine Abgrenzung zu privatem Rundfunk möglich.⁶⁶³ Fehlt es daran, wird die Sonderstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (und damit seine Gebührenfinanzierung) infrage gestellt und nicht mehr hinreichend legitimiert.⁶⁶⁴

(3) Organisatorisch-verfahrensrechtliche Komponente

Die Ausgestaltungsbedürftigkeit des Rundfunkwesens schlägt sich insbesondere in der organisatorischen Komponente des Grundversorgungsauftrags nieder. Notwendig sind rechtliche Regelungen, die eine programmatische Beteiligung aller relevanten gesellschaftlichen Kräfte im Programm gewährleisten⁶⁶⁵ und verhindern, dass der Rundfunk einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird.⁶⁶⁶ Eine binnenplurale Organisation ist für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten also

657 BVerfGE 87, 181 (201); aA: Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 122.

658 Eifert/Eicher, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 11 RStV, Rn. 35.

659 Starck, in FS Stern, 777 (782 f.).

660 Hain/Poth, JA 2010, 572 (373 a.E. und f.)

661 Wie auch die dienende Rundfunkfreiheit als solche nur ihrer Funktion entsprechend auszulegen ist, vgl. Jungheim, ZUM 2008, 493 (496).

662 S. dazu und bezogen auf die Onlinedienste S. 125 f.

663 Schoch, in VVDStRL 57 (1998), S. 203 unter Verweis auf BVerfGE 87, 181 (199).

664 Lerche, in FS Kriele, 357 (363).

665 Schulze-Fielitz, in Dreier GG, Art. 5 I, II, Rn. 198.

666 BVerfGE 57, 295 (323 ff.); 83, 238 (332 f.).

auch ohne Monopol auf die Rundfunkberichterstattung zwingend.⁶⁶⁷

Dem Gesetzgeber steht insoweit ein Gestaltungsspielraum offen. Er ist nicht auf ein bestimmtes Modell der Rundfunkordnung festgelegt⁶⁶⁸ und kann privatwirtschaftlich organisierten Rundfunk im Rahmen eines auf Marktprozesse vertrauenden Modells neben den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zulassen.⁶⁶⁹

Lässt der Gesetzgeber aber, wie mit der dualen Rundfunkordnung geschehen, privaten Rundfunk zu, darf er diesen den Markt nicht vollständig überlassen, sondern muss der objektiv-rechtlich fundierten Funktion der Vielfaltsicherung zur Geltung verhelfen und so eine insgesamt plurale Rundfunkordnung sicherstellen.⁶⁷⁰ Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten dürfen deshalb – anders als private Rundfunkanbieter – nicht in Abhängigkeit von Werbegeldern geraten.⁶⁷¹

Die Grundversorgung umfasst deshalb auch die Einrichtung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit dem Ziel der Abbildung von Meinungspluralismus. Zwar folgt daraus kein Bestandschutz für einzelne bestimmte Rundfunkanstalten⁶⁷², aber für die Existenz solcher, die die Grundversorgung aufrechterhalten können.⁶⁷³

Bei der Ausgestaltung des privaten Rundfunks muss der Gesetzgeber dafür Sorge tragen, dass die Existenz privater Anbieter – und damit deren Programme – nicht unverhältnismäßig erschwert wird.⁶⁷⁴

Zu weit geht es jedenfalls, die Grundversorgung mit der Aufrechterhaltung „struktureller Diversifikation“⁶⁷⁵ zu begründen. Da das Bundesverfassungsgericht das duale System nur als *eine* denkbare Form der Rundfunkorganisation ansieht, gibt es keine vom Zweck gelöste Grundversorgung, sie kann nur im bestehenden System erklärt und angewendet werden.

bb) Funktionsauftrag

Der zutreffend als missverständlich, unbestimmt, konturenarm und als mit dem Risiko der „Verselbständigung“ behaftet kritisierte⁶⁷⁶ Begriff der Grundversorgung wird oft durch den Begriff des

667 S. zur Kritik an der Gremienbesetzung Degenhart, NVwZ 2010, 877 ff.

668 BVerfGE 83, 238 (296); 89, 144 (152).

669 BVerfGE 73, 118 (152 f.); 83, 238 (296 ff.).

670 Schulze-Fielitz, in Dreier GG, Art. 5 I, II, Rn. 199.

671 S. zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sogleich auf S. 76 ff.

672 BVerfGE 89, 144 (153).

673 BVerfGE 89, 144 (143); Schulze-Fielitz, in Dreier GG, Art. 5 I, II, Rn. 200.

674 BVerfGE 83, 238 (297 und 317).

675 So Eifert, ZUM 1999, 595 (596 ff.). Gemeint ist damit, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Rahmen der dualen Rundfunkordnung einen strukturverschiedenen und damit vielfaltsichernden Gegenpol zum privaten Rundfunk darstellt. Krit. dazu Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 783.

676 Eifert, ZUM 1999, 595 (598); Gersdorf, Grundzüge des Rundfunkrechts, Rn. 307; Vesting, in Holznagel/Vesting, Sparten- und Zielgruppenprogramme im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 52 ff.; Lerche, in FS Kriele, 357

„Funktionsauftrags“ der Rundfunkanstalten ersetzt, um so den funktionalen Bezug – sowohl im Hinblick auf die dienende Funktion des Grundrechts selbst, als auch auf die Aufgaben der Rundfunkanstalten⁶⁷⁷ – zu verdeutlichen.⁶⁷⁸

Auch das Bundesverfassungsgericht ist im Lauf der Zeit vom Begriff der Grundversorgung abgewichen und verwendet seit der neunten Rundfunkentscheidung den Begriff des „klassischen Funktionsauftrags“⁶⁷⁹. Dass dieser Begriff nicht identisch mit dem der Grundversorgung ist, wird daran deutlich, dass das Bundesverfassungsgericht ihn offenbar weiter versteht als die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Meinungs- und Willensbildung.⁶⁸⁰

Der Funktionsauftrag umfasst dabei die Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die diese – anders als die Grundversorgung – anbieten können, nicht aber müssen.⁶⁸¹ Der Gesetzgeber muss die Rundfunkanstalten jedoch zumindest grundsätzlich in die Lage versetzen, auch jenseits der Grundversorgung Programme anzubieten.⁶⁸² Problematisch ist dabei das Spannungsverhältnis zwischen der (Programm-) Autonomie der Rundfunkanstalten einerseits und der Pflicht des Gesetzgebers, die Aufgaben der Anstalten zu normieren.⁶⁸³

Das Bundesverfassungsgericht führt dazu aus, dass es „Sache der Anstalten“ sei, dasjenige zu bestimmen, was zur Erfüllung der verfassungsrechtlich vorgezeichneten Aufgabe der Anstalten publizistisch gehört.⁶⁸⁴ Daraus folgert es jedoch keine Auflösung des Spannungsverhältnisses zugunsten der Autonomie der Rundfunkanstalten. Vielmehr könne der Gebührenzahler nur in dem Umfang in Anspruch genommen werden, wie die Funktionserfüllung dies erfordere.⁶⁸⁵ Da die Rundfunkanstalten wie jede andere Einrichtung ein Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresse aufweisen, be-

(362); Schoch, in VVDStRL 57 (1998), S. 203; Starck, NJW 1992, 3257 (3259); ders., in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 121.

677 Starck betont in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 118 zutreffend, dass die Zulassung privaten Rundfunks die Konsequenz aus der subjektiv-rechtlich fundierten Rundfunkfreiheit ist und dass die Aufrechterhaltung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nur durch näher bestimmten Aufgaben gerechtfertigt ist, die die privaten Anbieter nur unzureichend erfüllen (können).

678 Gounalakis, Konvergenz der Medien, S. C 52.

679 BVerfGE 119, 181 (218).

680 So betont das Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 119, 181 (218) unmittelbar nach der Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, für Kultur, Unterhaltung und Information, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk daneben auch im publizistischen Wettbewerb mit privaten Anbietern bestehen muss. Dieses Konkurrenzverhältnis kann zu den weniger strengen Anforderungen unterliegenden privaten Programmen nur dann bestehen, wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk neben den Kernbereichen der Information, Bildung etc. auch weitere Bereiche abdeckt.

681 Bullinger, Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks, S. 14 f.; Hoffmann-Riem, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, S. 207 ff.; Thum, AfP 2006, 522 (526). Es ist deshalb etwas missverständlich, wenn Fechner, Medienrecht, 10. Kap., Rn. 46 ausführt, dass keine inhaltliche Abweichung mit den unterschiedlichen Begriffen einhergehe.

682 BVerfGE 74, 297 (332); 87, 181 (203); Scheble, ZUM 1995, 383 (387).

683 Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 780; Gounalakis, AfP 2003, 395 (396 f.); Eifert, ZUM 1999, 595 (599); Kresse, ZUM 1995, 178 (187).

684 BVerfGE 87, 181 (201); 90, 60 (91).

685 BVerfGE 87, 181 (201); 90, 60 (92).

stünde anderenfalls die Gefahr, auch nicht zur Funktionserfüllung erforderliche Programme anzubieten.⁶⁸⁶

Da zu weitreichende Befugnisse des Gesetzgebers mit der Gefahr staatlicher Einflussnahme behaftet sind, müssen auch ihm Grenzen gesetzt sein. Das Bundesverfassungsgericht spricht deshalb „primär“ den Rundfunkanstalten die Entscheidung darüber zu, wie die Aufgaben erfüllt werden, aber eben nur „im Rahmen der verfassungsrechtlichen Zielsetzung und der gesetzlichen Aufgabenzuweisung“.⁶⁸⁷

Da die Grenzen des Gesetzgebers wie auch der Rundfunkanstalten in den verfassungsrechtlichen Vorgaben⁶⁸⁸ liegen, ist mit dem Begriff des Funktionsauftrags an sich nicht viel gewonnen. Vielmehr ist auf die vom Bundesverfassungsgericht und in der Literatur aufgestellten Ziele der Rundfunkfreiheit abzustellen.

cc) Zusammenfassung

Der Terminus Grundversorgung beschreibt den wesentlichen, nicht aber gesamten Bereich der Tätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Das gesamte zulässige Aufgabenspektrum wird vom „Funktionsauftrag“ beschrieben. Grundversorgung stellt also die Aufgaben dar, die die Anstalten verfassungsrechtlich erfüllen *müssen*, der Funktionsauftrag, was die Anstalten insgesamt verfassungsrechtlich *dürfen*, also die einfachgesetzlich, für jede einzelne Anstalt gesetzlich konkretisierte Aufgabenzuweisung.

Machen die Rundfunkanstalten von der Möglichkeit Gebrauch, Aufgaben „jenseits der Grundversorgung“ anzubieten, stehen sie in Konkurrenz zu privaten Anbietern.⁶⁸⁹ Zulässig sind nur solche Angebote, die für die Funktionserfüllung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erforderlich sind.⁶⁹⁰

c) Bestands- und Entwicklungsgarantie der Rundfunkanstalten

aa) Herleitung

Wie bereits ausgeführt deutet das Bundesverfassungsgericht die „dienende“ Rundfunkfreiheit funktional.⁶⁹¹ Das Gericht will – ergebnisorientiert – die Gewährleistung freier, umfassender und ausgewogener Berichterstattung sicherstellen.⁶⁹² Der Gesetzgeber ist grundsätzlich frei bei der Wahl des

686 BVerfGE 87, 181 (201 f.).

687 BVerfGE 87, 181 (201).

688 S. dazu oben S. 48 ff.

689 BVerfGE 74, 297 (332); Scheble, ZUM 1995, 383 (387).

690 Thum, AfP 2006, 522 (528).

691 S. dazu oben S. 60 ff.

692 BVerfGE 83, 238 (296); 119, 181 (214); 121, 30 (50).

Rundfunksystems, solange die ausgestaltete „positive Ordnung“ diese Zielvorgabe erfüllt.

In der gegebenen dualen Rundfunkordnung besteht konsequenterweise Bestandsschutz für die Existenz der Rundfunkanstalten, die die in diesem System unerlässliche Grundversorgung aufrechterhalten können.⁶⁹³ Das Bundesverfassungsgericht hat darüber hinaus festgestellt, dass der Rundfunkbegriff nicht abschließend definiert werden könne. Um die „normative Kraft“ der Rundfunkfreiheit zu wahren, dürfe nicht nur an eine bereits eingeführte Technik angeknüpft und der Rundfunk auf diese beschränkt werden. Angesichts fortschreitender technischer Entwicklungen müssten vielmehr auch solche Bereiche erfasst werden, in denen die Funktion des Rundfunks – wenn auch mit neuen Mitteln – erfüllt werden.⁶⁹⁴ Die Grundversorgung wird deshalb dynamisch und entwicklungsoffen gedeutet.⁶⁹⁵ Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ist es mit dem Grundgesetz unvereinbar, „den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlischer, finanzieller und technischer Hinsicht zu beschränken.“⁶⁹⁶ Um technischen Entwicklungen folgen und auf verändertes Nutzerverhalten reagieren zu können, sind neue Programmdarstellungen oder -darbietungen möglich.⁶⁹⁷

Die so umschriebene Entwicklungsoffenheit der Rundfunkfreiheit ist also ebenfalls funktional begründet.⁶⁹⁸ Sie ist ein Instrument, das dauerhaft die dienende Funktion der Rundfunkfreiheit sichert und freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung gewährleistet.⁶⁹⁹ Entsprechend können sich die Grenzen der Bestands- und Entwicklungsgarantie aus der Funktion des Rundfunks ergeben.⁷⁰⁰ Die aus diesem System abzuleitende Entwicklungsgarantie ist deshalb kein zweckfreies Privileg der Rundfunkanstalten⁷⁰¹, sondern vor dem Hintergrund des Ziels der Vielfaltsicherung zu sehen⁷⁰². So sind es gerade die aus der Abhängigkeit von Werbegeldern herrührenden Defizite des privaten Rundfunks, die es rechtfertigen, dass die vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu erbringende Grundversorgung auch vor dem Hintergrund sich wandelnder tatsächlicher Gegebenheiten – insbe-

693 Krit. dazu Starck, in FS Stern, 777 (788); Kresse, ZUM 1995, 178 (185); Thum, AfP 2006, 522 (526), die darauf hinweisen, dass bei konsequenter Anwendung des funktionalen Ansatzes der Bestand nicht gewährleistet sein könne: Bei geringeren Aufgabenzuweisungen bestünde kein Bedarf mehr nach dem derzeitigen Stand der Finanzierung und Ausstattung mehr.

694 BVerfGE 74, 297 (350 f.); 83, 238 (302).

695 BVerfGE 74, 297 (350); zuletzt BVerfGE 119, 181 (218) 121, 30 (50); Janik, AfP 2000, 7 (7 f.); Goerlich/Radeck, JZ 1989, 53 (58); Hoffmann-Riem, AfP 1996, 9 (15); Scheble, ZUM 1995, 383 (383).

696 BVerfGE 83, 238 (298).

697 BVerfGE 83, 238 (299); vgl. zu den Entwicklungen der Medienmärkte und zur Bedeutung des sich wandelnden Nutzerverhaltens Jungheim, ZUM 2008, 493 (495 f.).

698 Schulz, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 2 RStV, Rn. 12.

699 BVerfGE 83, 238 (302).

700 BVerfGE 83, 238 (299 f.); Thum, AfP 2006, 522 (526 f.)

701 S. zur Bedeutung dieser Erkenntnis für die Onlinedienste unten S. 125 f.

702 BVerfGE 119, 181 (318); Herzog, in Maunz/Dürig, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 238a; Müller-Terpitz, AfP 2008, 335 (339); Thum, AfP 2006, 522 (525); ebenso: Lindner, AfP 2005, 429 (432 f.).

sondere technischer Entwicklungen – gesichert sein muss.⁷⁰³ Die Entwicklungsgarantie basiert also auf der Annahme eines „Mangelszenarios“ fehlender programmlicher Breite und Vielfalt des privaten Rundfunks.⁷⁰⁴ Wegen dieser Bindung an die dienende Funktion des Rundfunks ist die Entwicklungsgarantie unter dem geltenden dualen System nur geboten, „solange die privaten Veranstalter den klassischen Rundfunkauftrag, von dem Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ausgeht, nicht in vollem Umfang erfüllen“⁷⁰⁵. Die Entwicklungsgarantie bedeutet demnach „nichts anderes, als die Sicherung der Voraussetzungen, die die Grundversorgung der Bevölkerung möglich machen“⁷⁰⁶. Dadurch wird der zur Grundversorgung zählende Kernbestand an Aufgaben und Funktionen des Rundfunks verfassungsrechtlich abgesichert⁷⁰⁷, der konkrete Umfang dessen, was zur Grundversorgung zu zählen ist, ist aber jeweils situativ und auf einen konkreten Zeitpunkt bezogen zu bestimmen.⁷⁰⁸

Die Entwicklungsgarantie begründet demzufolge kein frei verfügbares Recht der Anstalten, neuen technischen Entwicklungen nach Belieben zu folgen. Vielmehr muss erkennbar sein, dass die in Rede stehenden neuen Angebotsformen eine Grundversorgung als Garant der Vielfaltsicherung *erfordern*.⁷⁰⁹ Die Entwicklungsgarantie ist nicht mehr und nicht weniger als eine „Funktionsgarantie“⁷¹⁰. Dem Anspruch der Vielfaltsicherung können die Rundfunkanstalten nur gerecht werden, wenn sie den dazu notwendigen Bestand an Personal, Sachmitteln⁷¹¹ und Aufgabenbereichen halten und fortentwickeln können.

bb) Technische Reichweite

Technisch ist damit zumindest die Teilhabe an der Entwicklung der Übermittlungstechnik umfasst.⁷¹² Leitsatz 1c) der sechsten Rundfunkentscheidung formuliert insoweit grundlegend: „Die Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlichrechtlichen Rundfunk erstreckt sich auch auf die neuen Dienste mittels neuer Techniken, die künftig Funktionen des herkömmlichen Rundfunks übernehmen können.“⁷¹³ Auslöser für die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist also eine veränderte Technik, die zunächst die Sendemöglichkeiten verändert. Anerkanntermaßen sind deshalb die über die klassische terrestrische Technik hinausreichenden Verbreitungen der Rundfunk-

703 BVerfGE 74, 297 (350 f.); 83, 238 (296); 119, 181 (218); 121, 30 (51).

704 So die Formulierungen bei Müller-Terpitz, AfP 2008, 335 (339). S. zu einem möglichen Mangelszenario bezogen auf die Onlinedienste unten S. 126 ff.

705 BVerfGE 83, 238 (299).

706 BVerfGE 83, 238 (299).

707 Thum, AfP 2006, 522 (525).

708 BVerfGE 83, 238 (299; 302 f.); Herzog, in Maunz/Dürig, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 238b.

709 BVerfGE 83, 238 (302 f.); Müller-Terpitz, AfP 2008, 335 (339).

710 Kull, AfP 1987, 365 (367).

711 S. zur Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unten S. 76 f.

712 Starck, NJW 1992, 3257 (3258).

713 BVerfGE 83, 238 (Leitsatz 1c).

programme über Satellit oder Kabel möglich.⁷¹⁴

cc) Inhaltliche Reichweite

Wie weit die Entwicklungsgarantie *inhaltlich* reicht, ist schwerer zu bestimmen. Teilweise wird aus der umfassend verstandenen Programmautonomie gefolgert, dass die Anstalten selbst entscheiden können und müssen, was sie in Zukunft anbieten.⁷¹⁵ In diese Richtung weist auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Danach sollen die Rundfunkanstalten in der Art und Weise der Funktionserfüllung grundsätzlich frei sein. Die Bestimmung dessen, was die verfassungsrechtlich vorgegebene und gesetzlich näher umschriebene Funktion publizistisch erfordere, stehe ihnen zu.⁷¹⁶

Daraus folgt indes nicht, dass gesetzliche Programmbegrenzungen von vornherein verfassungswidrig sind.⁷¹⁷ Die funktionale Verknüpfung führt aber dazu, dass technische Veränderungen von den Rundfunkanstalten nur dann mitvollzogen werden können, sobald sie zu einer Übernahme der Funktion des bisherigen Rundfunks führen. Konsequenterweise wird die Entwicklungsgarantie nicht auf den rein *sendetechnischen* Bereich beschränkt, sondern umfasst auch die aus dem Aufkommen neuer Medienformen entstehenden „neue[n] Publikumsinteressen oder neue Formen und Inhalte“⁷¹⁸. Diesen Ansatz hat das Bundesverfassungsgericht in seinen neuesten Entscheidungen fortgeführt⁷¹⁹ und klargestellt, dass auch neue digitale Angebote, insbesondere die Verbreitung von Rundfunkprogrammen über das Internet, grundsätzlich derartige technische Entwicklungen darstellen.⁷²⁰

d) Finanzierungsanspruch der Rundfunkanstalten

aa) Finanzierungsanspruch

Ein wesentlicher Bestandteil der Vielfaltsicherung im dualen System und Ausfluss der verfahrensrechtlichen Komponente der Grundversorgung⁷²¹ ist die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, da dadurch die Orientierung am Gemeinwohl sichergestellt werden soll.⁷²² Als Kehrseite des weitgehenden Vertrauens auf Marktmechanismen und die damit einhergehenden geringeren Vielfaltsanforderungen an private Rundfunkveranstalter verlangt der Gesetzgeber von den öffent-

714 BVerfGE 74, 297 (326); 83, 238 (299).

715 Goerlich/Radeck, JZ 1989, 53 (60); Hecker, ZUM 1987, 276 (280).

716 BVerfGE 90, 60 (91).

717 BVerfGE 90, 60 (92).

718 BVerfGE 83, 238 (299).

719 BVerfGE 119, 181 (218).

720 BVerfGE 121, 30 (51).

721 S. dazu oben S. 66 f.

722 Hoffmann-Riem, in Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, § 7, Rn. 52.

lich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Grundversorgung. Damit geht ein Anspruch der Rundfunkanstalten gegen den Gesetzgeber einher, sie strukturell, technisch und finanziell zur Grundversorgung zu befähigen.⁷²³ Die Bestands- und Entwicklungsgarantie ist damit nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugleich eine Finanzierungsgarantie.⁷²⁴

Notwendig sei eine funktionsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der Gesetzgeber muss also Funktion und Arbeitsweise des Rundfunks erhalten. Einfachgesetzlich wurde diese Zielvorgabe durch § 12 RStV normiert.

bb) Gebühren und sonstige Einnahmen

(1) Rundfunkgebühr

Zwar folgt aus der soeben beschriebenen Gewährleistung einer funktionsgerechten Finanzierung keine bestimmte Finanzierungsart.⁷²⁵ Der dahingehende Ermessensspielraum des Gesetzgebers ist aber funktional auf die Sicherung der Grundversorgung gerichtet.⁷²⁶ Die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäße Art der Finanzierung ist deshalb nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts die Rundfunkgebühr, da sie die angestrebte Unabhängigkeit von Werbeeinnahmen und die Konkurrenzfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks⁷²⁷ gewährleiste.⁷²⁸

Die Gebühr⁷²⁹ wurde bis zum 31.12.2012 nach Maßgabe des Rundfunkgebührenstaatsvertrags (RGebStV⁷³⁰) und des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags (RFinStV) erhoben. Danach stellt das Gebührenfestsetzungsverfahren im Sinne des prozeduralen Grundrechtsschutzes sicher, dass die Rundfunkanstalten die zur Funktionserfüllung notwendigen Mittel erhalten und dass keine staatliche Einflussnahme bei der Mittelzuteilung erfolgt.⁷³¹

723 BVerfGE 73, 118 (158); 74, 297 (342); Goerlich/Radeck, JZ 1989, 53 (55); kritisch zur damit einhergehenden starken Grundrechtsposition „öffentlich-rechtlicher Großorganisationen“ sowie der weitgehenden Verlagerung der Entscheidung vom demokratisch legitimierten Gesetzgeber auf die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF): Degenhart, MP 2004, 125 (125 f.).

724 BVerfGE 90, 60 (91); Badura, AöR 134, 240 (246).

725 BVerfGE 74, 297 (342); 83, 238 (310); 87, 181 (198); 90, 60 (90 f.).

726 Loeb, ZUM 2004, 290 (295).

727 BVerfGE 90, 60 (93).

728 BVerfGE 73, 118 (158); 87, 181 (199); 90, 60 (90); zuletzt bestätigt in BVerfGE 119, 181 (219); für verfassungskonform halten die Gebührenfinanzierung Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 13 RStV, Rn. 7; Eicher/Schneider, NVwZ 2009, 741 (745); krit.: von Münch, NJW 2000, 634 ff.; vgl. auch BVerwG, NJW 2011, 946 (949 f.) zur Verfassungsmäßigkeit der Gebühr für internetfähige PC.

729 Tatsächlich handelt es sich bei der Rundfunkgebühr nach h.M. nicht um eine „Gebühr“ im Rechtssinn, sondern um eine Abgabe sui generis mit beitragsartigen Elementen; vgl. BVerfGE 31, 314 (330); s. dazu auch Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 13 RStV, Rn. 9 mit dem Hinweis darauf, dass es auf die konkrete abgabenrechtliche Definition nicht ankomme; aus diesem Grund offengelassen von BVerwG, NJW 1999, 2454 (2455).

730 S. zum am 01.01.2013 in Kraft getretenen Rundfunkbeitragsstaatsvertrag sogleich.

731 BVerfGE 90, 60 (96); Loeb, ZUM 2004, 290 (294).

(2) Rundfunkgebühr für „neuartige Empfangsgeräte“ und „Haushaltsabgabe“

Infolge der technischen Entwicklung stellte sich die Frage, inwieweit auch internetfähige Computer und vergleichbare Empfangsgeräte der Rundfunkgebührenpflicht unterfallen sollten. Waren „neuartige Rundfunkgeräte“ zunächst durch den RGebStV von einer Gebührenpflicht befreit, sollte nach dem Auslaufen eines „Moratoriums“ am 31.12.2006 nach einem Beschluss der Jahreskonferenz der Ministerpräsidenten zumindest die Grundgebühr (nicht aber die höhere Fernsehgebühr) erhoben werden, da jedenfalls fast alle öffentlich-rechtlichen Radioprogramme (nicht aber die Fernsehprogramme) über das Internet als Livestream dauerhaft abrufbar sind.⁷³² Diese – wegen der Zweitgerätefreiheit bei Privaten faktisch hauptsächlich bei Unternehmern anfallende – Gebührenpflicht wurde von den Verwaltungsgerichten in erster Instanz abgelehnt⁷³³, von den Oberverwaltungsgerichten bejaht⁷³⁴.⁷³⁵ Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Entscheidungen vom 27.10.2010 klargestellt, dass internetfähige PC als Rundfunkempfangsgeräte im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 RGebStV anzusehen sind und dass das Bereithalten bereits bei der Eignung des Geräts zum Empfang von Rundfunkdarbietungen vorliegt.⁷³⁶

Aufgrund eines Beschlusses der Rundfunkkommission der Länder vom 09.06.2010 sowie der Jahreskonferenz der Regierungschefs der Länder vom 22.10.2010⁷³⁷ wird die Abgabe ab dem 01.01.2013 nicht mehr vom Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts im Sinne der §§ 1, 2 RGebStV abhängig sein, sondern als „Haushaltsabgabe“⁷³⁸ ausgestaltet.⁷³⁹ Der bisherige Rundfunkgebührenstaatsvertrag wurde durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag ersetzt.⁷⁴⁰

732 Göhmann/Naujock/Siekmann, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 5 RGebStV, Rn. 55b; von Coelln, jurisPR-IT 4/2011, Anm. 6 stellt zutreffend fest, dass diese Beschränkung auf die Grundgebühr nicht vom Wortlaut des RGebStV gedeckt ist.

733 Exemplarisch für die unterschiedlichen Begründungsansätze: VG Braunschweig, ZUM-RD 2010, 171 ff. (bei Verbreitung über das Internet liege kein Rundfunk vor); VG Wiesbaden, ZUM 2009, 262 ff. (internetfähige Computer seien keine Rundfunkempfangsgeräte); VG Münster, MMR 2009, 64 ff. (kein „Bereithalten zum Empfang“, wenn tatsächlich nicht zum Empfang genutzt); VG Schleswig, Urt. v. 02.07.2009, Az. 14 A 245/08 – JURIS (internetfähige Rechner ohne eine bestimmte technische Ausstattung seien keine Rundfunkempfangsgeräte, zumindest im beruflichen Bereich kein „Bereithalten“ durch schlichtes Vorhalten eines solchen Geräts).

734 BayVG, ZUM 2009, 876 ff.; OVG NRW, ZUM-RD 2010, 299 ff.; OVG Rheinland-Pfalz, ZUM 2009, 500 ff.; ebenso Eicher/Schneider, NVwZ 2009, 741 ff.

735 Detaillierte Übersicht der umfangreichen einschlägigen Rechtsprechung bei Reislhuber, MMR 2010, 459 ff. und von Coelln, jurisPR-IT 4/2011, Anm. 6.

736 BVerwG, NJW 2011, 946 ff.; s. dazu Hain, JZ 2011, 723 ff.

737 Der daraus hervorgegangene 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (Art. 1 enthält den Entwurf des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags) ist mit Begründungen und Stellungnahmen abrufbar unter <http://www.rlp.de/ministerpraesident/staatskanzlei/medien/> (zuletzt abgerufen am 21.06.2011); s. dazu Ferreau/Poth, NVwZ 2011, 714 ff.; vgl. zu den Änderungen am Entwurf auch Holzner, MMR-Aktuell Nr. 22/2010, 310605.

738 Degenhart, ZUM 2011, 193 (194).

739 Eingehend zu diesem Modell Kirchhof, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 47 ff.; kritisch zur mit dem Modell einhergehenden unwiderlegbaren Vermutung der Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in jedem Haushalt Degenhart, ZUM 2011, 193 (195 ff.) und Eicher/Schneider, NVwZ 2009, 741 (746). Für eine Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus Steuermitteln: Jutzi, NVwZ 2008, 603 (607); dagegen spricht jedoch die Gefahr einer unzulässigen staatlichen Einflussnahme.

740 Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag wurde in den Ländern als Gesetz erlassen; s. etwa GBl. BW, 2011, S. 478 ff.

(3) Werbung und sonstige Einnahmen

Die Finanzierung aus Gebühren soll nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im dualen System die „vorrangige“, nicht aber notwendig einzige Finanzierungsquelle für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sein.⁷⁴¹ Neben der Rundfunkgebühr dürfen die Rundfunkanstalten auch nach Maßgabe der §§ 13 ff. RStV Einnahmen aus Werbung⁷⁴² erwirtschaften. Durch eine solche Mischfinanzierung könne die Unabhängigkeit von staatlichen Entscheidungsträgern gefördert werden.⁷⁴³ Teilweise wird auch der Meinungscharakter der Werbung betont und ihr deshalb eine Funktion als zumindest komplementäre meinungsbildende Informationsquelle zugesprochen.⁷⁴⁴

Der Grund für die nur eingeschränkte Zulässigkeit⁷⁴⁵ von Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk liegt neben der angestrebten Unabhängigkeit von Werbegeldern in der vermuteten Gefährdung der von Werbegeldern abhängigen privaten Rundfunkanbieter (ursprünglich: Zeitungsverlage⁷⁴⁶).⁷⁴⁷ Allerdings ist der Anteil der Werbefinanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Verhältnis zur Gebührenfinanzierung seit Jahren rückläufig.⁷⁴⁸ Im Zuge der Neugestaltung der Rundfunkgebühren wurde auch wieder diskutiert, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk Werbung zu untersagen.⁷⁴⁹ Auch das Bundesverfassungsgericht hat im zweiten Gebührenurteil aus dem Jahr 2007 eine gewisse Skepsis im Hinblick auf die sonstigen Einnahmen der öffentlich-rechtlichen

741 BVerfGE 119, 181 (219); so auch Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 13 RStV, Rn. 7; Oppermann/Kilian, Rechtsgrundsätze der Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkverfassung der Bundesrepublik Deutschland, S. 61 f. und 88; Schulze-Fielitz, in Dreier GG, Art. 5 I, II, Rn. 213 und schon Lerche, Rechtsprobleme des Werbefernsehens, S. 19.

742 § 2 Abs. 2 Nr. 7 RStV definiert Werbung als „jede Äußerung bei der Ausübung eines Handels, Gewerbes, Handwerks oder freien Berufs, die im Rundfunk von einem öffentlich-rechtlichen oder privaten Veranstalter oder einer natürlichen Person entweder gegen Entgelt oder eine ähnliche Gegenleistung oder als Eigenwerbung gesendet wird, mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen, einschließlich unbeweglicher Sachen, Rechte und Verpflichtungen, gegen Entgelt zu fördern“. Aus Gründen der Vielfaltsicherung ist Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art nach § 7 Abs. 9 Satz 1 RStV unzulässig. Gemeint ist also Wirtschaftswerbung. S. dazu unten S. 178.

743 BVerfGE 83, 238 (310 f.); 90, 60 (90); teilweise wird daraus gefolgert, dass die Mischfinanzierung verfassungsrechtlich geboten sei, vgl. Loeb, ZUM 2004, 290 (297).

744 Bosman, ZUM 2003, 444 (449); Ladeur, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 7 RStV, Rn. 6; Degenhart betont in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 813 jedoch zutreffend, dass Werbung als solche nicht zur Grundversorgung gehört.

745 So betont das Bundesverfassungsgericht, dass Werbung die Gebührenfinanzierung nicht in den Hintergrund drängen darf, also als nachrangige Finanzierungsart anzusehen ist, s. BVerfGE 90, 60 (91).

746 Kiefer, MP 1993, 46 (48 f.); Loeb, ZUM 2004, 290 (294).

747 Bosman, ZUM 2003, 444 (447 f.).

748 BVerfGE 90, 60 (101); Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 13 RStV, Rn. 11; Loeb, ZUM 2004, 290 (295).

749 So ein Vorschlag der Ministerpräsidentin des Landes Nordrhein-Westfalen vom 20. Juni 2011, vgl. die Meldung bei „Spiegel Online“, abrufbar unter <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,769468,00.html> (zuletzt abgerufen am 20.06.2011); für die Zulässigkeit eines Werbeverbots bei Kompensation der Ausfälle, d.h. bei insgesamt funktionsgerechter Finanzierung: BVerfGE 74, 297 (341 f.); 87, 181 (200); Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 16 RStV, Rn. 6. Nach Bosman, ZUM 2003, 444 (452 f.) setzt ein Werbeverbot neben der Kompensationspflicht auch eine anderweitige Reduzierung staatlicher Einflussfaktoren auf die Ausgestaltung und Höhe der Rundfunkgebühr voraus. Loeb, ZUM 2004, 290 (298) hält ein Werbeverbot hingegen für unzulässig, wenn es zu einer mit der Gefahr staatlicher Einflussnahme verbundenen Vollfinanzierung durch Gebühren führt.

Rundfunkanstalten erkennen lassen.⁷⁵⁰

cc) Umfang des Finanzierungsanspruchs

Beim Umfang des Finanzierungsanspruchs wird das Spannungsverhältnis zwischen dem Ausgestaltungsspielraum des Gesetzgebers und dem Finanzierungsanspruch der Anstalten deutlich.

Eine Mittelzuweisung im freien Ermessen des Gesetzgebers kommt nicht in Betracht, da dadurch die Gefahr einer verfassungsrechtlich unzulässigen Beeinflussung des Programms auf dem Weg finanzieller Beschränkungen zu befürchten wäre.⁷⁵¹ Andererseits ist es nicht möglich, die Anstalten ihre Finanzrahmen bestimmen zu lassen, da sonst die Gefahr bestünde, dass sie sich nicht im Rahmen des Funktionsnotwendigen halten und die finanziellen Belange der Gebührenzahler nicht hinreichend berücksichtigen.⁷⁵²

Das Bundesverfassungsgericht versucht diesen Konflikt dadurch zu lösen, dass es das gesetzgeberische Ermessen dahingehend reduziert⁷⁵³, dass jedenfalls das finanziert werden muss, was zur Aufrechterhaltung der Grundversorgung unerlässlich ist.⁷⁵⁴ Welche programmlichen und sonstigen Elemente zur Erfüllung der Grundversorgung notwendig sind, liegt dabei in der Entscheidungsfreiheit der Rundfunkanstalten.⁷⁵⁵ Allerdings soll nicht jede gesetzliche Programmbeschränkung verfassungswidrig sein und im Interesse der Rundfunkteilnehmer (und damit Gebührenzahler) nicht jede Programmentscheidung einer Rundfunkanstalt „finanziell zu honorieren“⁷⁵⁶ sein.⁷⁵⁷ Vielmehr muss der Gesetzgeber den Rundfunkanstalten diejenigen Programme ermöglichen, die nicht nur ihrer spezifischen Funktion entsprechen, sondern darüber hinaus auch (und nur) zur Wahrung dieser Funktion *erforderlich* sind.⁷⁵⁸

Aus der funktionalen Verknüpfung mit der Meinungsbildung und der Demokratie folgt also, dass die Rundfunkanstalten sich im Rahmen dessen halten müssen, was für den klassischen Rundfunkauftrag erforderlich ist.⁷⁵⁹ Dabei müssen sie jedoch gegenüber privaten Rundfunkanbietern wettbewerbsfähig sein.⁷⁶⁰

Der Finanzierungsanspruch soll dabei nicht auf die reine Grundversorgung beschränkt sein. Auch

750 BVerfGE 119, 181 (219 f.); s. dazu unten S. 179.

751 BVerfGE 74, 297 (342); 90, 60 (92).

752 BVerfGE 87, 181 (202); 90, 60 (92).

753 Hesse, ZUM 1993, 606 (608); Libertus, ZUM 1995, 699 (700).

754 BVerfGE 73, 118 (158); 74, 297 (342 f.); 83, 238 (310 f.); 87, 181 (203); 90, 60 (90 f.).

755 Loeb, ZUM 2004, 290 (293).

756 BVerfGE 90, 60 (92).

757 Degenhart, MP 2004, 125 (126) merkt zutreffend an, dass dies in einem gewissen Widerspruch zur Autonomie der Anstalten steht, die funktionsnotwendigen Bestandteile selbst zu bestimmen.

758 BVerfGE 74, 297 (342); 87, 181 (202); 90, 60 (92); Bleckmann/Pieper/Erberich, AfP 1997, 417 (419).

759 BVerfGE 90, 60 (92).

760 BVerfGE 90, 60 (92, 101); krit.: Kresse, ZUM 1995, 67 (75 ff.).

„jenseits der Grundversorgung“ können Betätigungen umfasst sein, die zum Auftrags- und Funktionskreis der Anstalten zählen.⁷⁶¹ Eine Grenze liegt also – nicht zuletzt im Interesse der die Rundfunkgebühren zahlenden Rundfunkteilnehmer⁷⁶² – dort, wo die Anstalten über das hinausgehen, was zur Wahrung ihrer Funktion im dualen System erforderlich ist.⁷⁶³ Zwar habe der Rezipient keinen Anspruch auf eine unentgeltliche Versorgung mit Rundfunk.⁷⁶⁴ Eine Grenze für die Gebührenfinanzierung sei aber unter dem Blickwinkel der Informationsfreiheit und des Sozialstaatsgebots⁷⁶⁵ erreicht, wenn die Gebühr den Zugang zum Medium über das sachbedingte Maß hinaus erschwere.⁷⁶⁶ Die Rundfunkgebühr muss also so festgesetzt sein, dass sie die Rezipienten nicht von der Nutzung abhält, und muss darüber hinaus in einem angemessenen Verhältnis zum Leistungsangebot stehen.⁷⁶⁷ Bei der Bemessung sind deshalb neben dem tatsächlichen Programmangebot der Rundfunkanstalten auch die an das Einkommen der Rundfunkteilnehmer anknüpfenden Befreiungstatbestände zu berücksichtigen.⁷⁶⁸

Eine weitere Grenze der Gebührenerhebung liegt – wiederum funktional – in der Erhaltung von Meinungsvielfalt. Der Gesetzgeber dürfte danach Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk verbieten, um die wirtschaftlichen Grundlagen von Tagespresse und privatem Rundfunk nicht zu gefährden.⁷⁶⁹ Privater Rundfunk (und private Presse) dürfen also nicht solchen Bedingungen unterworfen werden, die sie erheblich erschweren oder gar unmöglich machen.⁷⁷⁰

II. Presse: Markt und Außenpluralität

1. Institutionelle Wirkung: Beitrag zur Erfüllung der „öffentlichen Aufgabe“

Der Presse kommt wie dem Rundfunk⁷⁷¹ eine Funktion als wichtiger Faktor der Bildung der öffentlichen Meinung zu.⁷⁷² Das Bundesverfassungsgericht hat eine von staatlicher Beeinflussung freie Presse als „Wesenselement des freiheitlichen Staates“⁷⁷³ bezeichnet und ihr eine besondere Bedeutung für die moderne Demokratie beigemessen.⁷⁷⁴ Die Pressefreiheit ist danach für die freiheitliche

761 BVerfGE 87, 181 (203); 90, 60 (90 ff.).

762 BVerfGE 90, 60 (92).

763 Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 809; Thum, AfP 2006, 522 (526).

764 BVerwGE 29, 214 (218).

765 Gall/Siekman, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 6 RGebStV, Rn. 8.

766 BVerfGE 90, 60 (104); Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 13 RStV, Rn. 4.

767 Bosman, ZUM 2003, 444 (453).

768 Geregelt in §§ 5, 6 RGebStV; die vorgesehene Neuregelung findet sich in § 4 RBeitrStV-E; vgl. dazu Ferreau/Poth, NVwZ 2011, 714 (715 f.).

769 Starck, NJW 1992, 3257 (3259).

770 BVerfGE 83, 238 (311).

771 BVerfGE 74, 297 (323).

772 Leibholz/Rinck, GG, Art. 5, Rn. 166.

773 BVerfGE 20, 162 (174); 50, 234 (239).

774 BVerfGE 36, 321 (340).

Demokratie des Grundgesetzes konstituierend⁷⁷⁵, hat also „verfassungsstrukturelle Bedeutung“⁷⁷⁶. Herzog spricht insoweit von einer „Aufgabe ersten Ranges“ in einer demokratischen Massengesellschaft.⁷⁷⁷ Diese setze die möglichst umfassende Information des zur politischen Entscheidung berufenen Bürgers voraus, da nur so sichergestellt werden kann, dass er die Standpunkte anderer kennenlernen, überprüfen, sich an der öffentlichen Diskussion beteiligen und letztlich eine eigene Meinung bilden kann.⁷⁷⁸

Die als „öffentliche Aufgabe“⁷⁷⁹ umschriebene Tätigkeit der Presse, die einfachgesetzlich etwa in § 3 PresseG BW niedergelegt ist, besteht darin, diesen Diskussionsprozess und Diskurs durch das Zurverfügungstellen von Informationen und Stellungnahmen in Gang zu halten. Der Pressefreiheit kommt also nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – wie allen anderen Garantien des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und insbesondere der Rundfunkfreiheit⁷⁸⁰ – eine dienende Funktion im Hinblick auf die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung zu.⁷⁸¹ Da diese unabdingbare Voraussetzung für ein demokratisches Gemeinwesen ist, kann von einem „demokratiegerechten Verständnis der Pressefreiheit“⁷⁸² gesprochen werden.

All dies stellt im Ergebnis eine Beschreibung der tatsächlichen Wirkung und Funktion der Presse für die Demokratie dar⁷⁸³: die Presse nützt und hilft der Demokratie, kommt ihr zugute.⁷⁸⁴ Die in den 1960er und 1970er Jahren geführte Diskussion über Reichweite und Folgen des Begriffs der „öffentlichen Aufgabe“ ist deshalb, soweit ersichtlich, mit einem Konsens darüber abgeschlossen, dass der Begriff nicht geeignet ist, spezifische Rechtsfolgen auszulösen oder gar die Pressefreiheit zu definieren⁷⁸⁵; das Bundesverfassungsgericht verwendet den Begriff in seinen neueren Urteilen nicht mehr.⁷⁸⁶ Es würde zu weit führen, der Presse aus der tatsächlichen Bedeutung heraus einen rechtli-

775 BVerfGE 10, 118 (121).

776 Mallmann, JZ 1966, 625 (629).

777 Herzog, in Maunz/Dürig, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 120; ähnlich Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 5, Rn. 23 („hoher Rang“); Bethge, in Sachs, GG, Art. 5, Rn. 65 („liberales Urgestein“).

778 BVerfGE 50, 234 (239 f.); allgemein zur Bedeutung der Kommunikation für die Meinungsbildung und Entscheidung: Hoffmann-Riem, in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 3.

779 BVerfGE 20, 162 (175); 80 124 (125).

780 Das Bundesverfassungsgericht spricht in BVerfGE 74, 297 (323) sämtlichen Garantien in Art. 5 Abs. 1 GG die gleiche Aufgabe zu. Vgl. zur „dienenden Funktion“ des Rundfunks oben S. 59 ff.

781 BVerfGE 80, 124 (135); Hesse, BayVBl. 1997, 132 (134); aA: Möllers, AfP 2008, 241 (241).

782 Mallmann, JZ 1966, 625 (625).

783 Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 75.

784 So die Formulierung bei Kull, in FS Lerche, 663 (663).

785 Herzog, in Maunz/Dürig, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 120; Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 74 f.; Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 354; aA: Kübler, in FS Lerche, 649 (661): Der Begriff der „öffentlichen Aufgabe“ fasse ein komplexes Regelungsprogramm zusammen, das Recht der Massenkommunikation müsse sich an Individual- und Systembedürfnissen orientieren. Der Sache nach beschreibt Kübler damit, was das Bundesverfassungsgericht unter dem Terminus der „dienenden Freiheit“ versteht; s. zur Kritik daran sogleich.

786 Streinz, AfP 1997, 857 (862) weist zutreffend darauf hin, dass der Begriff bereits in BVerfGE 20, 162 (175) nur in Anführungsstrichen verwendet wurde.

chen Status als Verfassungsinstitution („vierte Gewalt“⁷⁸⁷) zuzusprechen.⁷⁸⁸ Das Anerkennen einer öffentlichen Aufgabe ist damit – um die privatrechtliche Organisationsform der Presse zu wahren – nicht mit der Ausübung eines öffentlichen Amtes gleichzusetzen und auch keine „Verfassungspflicht“, aus der einzelne rechtlich bindenden Aufgaben abgeleitet werden können.⁷⁸⁹

Zu weit in die entgegengesetzte Richtung geht aber die Ansicht, die überindividuelle, institutionelle Funktion der Presse sei damit geringer ausgeprägt, als dies beim Rundfunk der Fall ist.⁷⁹⁰ Freilich ist die „öffentliche“ Aufgabe nicht gleichzusetzen mit einer staatlichen⁷⁹¹; ein „Staatsrundfunk“ wäre nicht zulässig und Staatsferne ist auch beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk zwingend.⁷⁹² Zugestehen ist auch, dass die Unbestimmtheit des Begriffs der öffentlichen Aufgabe das Risiko beinhaltet, dass die Freiheitsverbürgungen der Pressefreiheit durch ein Pflichtenprogramm der Presse – auch wenn dieses mit Privilegien verbunden wäre – unterlaufen, zumindest aber eingeschränkt werden.⁷⁹³

Vielmehr ist die beschriebene *faktische* Aufgabe und Funktion der Presse von der Rechtsordnung anerkannt und genutzt⁷⁹⁴, nicht aber von ihr geschaffen⁷⁹⁵. Gleichwohl betont das Bundesverfassungsgericht eine „die einzelne Meinungsäußerung übersteigende Bedeutung der Presse für die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung“⁷⁹⁶. Die Pressefreiheit ist demnach eine im öffentlichen Interesse bestehende institutionelle Garantie, die als einklagbares, subjektives Recht vom Grundgesetz gewährleistet wird.⁷⁹⁷

2. Markt und Außenpluralität

Auch die Pressefreiheit dient demnach, wie alle in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG genannten Medienfreiheiten, der freien öffentlichen und individuellen Meinungsbildung.⁷⁹⁸ Anders als beim Rundfunk folgert das Bundesverfassungsgericht bei der Presse daraus jedoch keine auszugestaltende „positive Ordnung“. Im Bereich des Pressewesens stelle sich durch den freien Zugang zum Pressemarkt und

787 Diesen Begriff verwenden beispielsweise Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, 3. Kapitel, Rn. 25; Seitz, NJW 1997, 3216 (3216); Streinz, AfP 1997, 857 (869); Schemmer, in Online-Kommentar GG, Art. 5 Rn. 37, der im Begriff der „vierten Gewalt“ jedoch – wie hier – als staatsorganisationsrechtlich unzutreffend bezeichnet.

788 Scheuner, in VVDStRL 22 (1965), 1 (30 ff.); Mallmann, JZ 1966, 625 (629); Bethge, in Sachs, GG, Art. 5, Rn. 66 f.

789 Mallmann, JZ 1966, 625 (629).

790 So aber Stammeler, ZUM 1995, 104 (106).

791 Klein, DöV 1965, 755 (757).

792 BVerfGE 12, 205 (262 f.).

793 Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 74; Streinz, AfP 1997, 857 (862).

794 Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 75.

795 Mallmann, JZ 1966, 625 (629); s. auch BVerfGE 54, 208 (219): „verfassungsrechtlich vorausgesetzten Aufgabe“ (Hervorhebung durch den Verfasser).

796 BVerfGE 85, 1 (12); 97, 391 (400).

797 E. Klein, DöV 1999, 758 (761).

798 Jungheim, ZUM 2008, 493 (493).

den ökonomischen Wettbewerb eine hinreichende Vielzahl von Anbietern, Zeitungen und letztlich Meinungen ein („Außenpluralität“).⁷⁹⁹ Die Pressefreiheit ist im Kern also eine Unternehmerfreiheit⁸⁰⁰, die nach herrschender Ansicht nicht durch eine öffentlich-rechtliche Presse abgelöst werden kann.⁸⁰¹

Vielfalt entsteht also nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts im Pressewesen als „Nebenprodukt“, resultierend aus dem (ökonomischen⁸⁰²) Wettbewerb der Vielzahl von Anbietern.⁸⁰³ Da auf die Selbstregulierung des Pressemarktes grundsätzlich vertraut werden könne⁸⁰⁴, sei eine über die Sicherung des ökonomischen Rahmens hinausgehende staatliche Regulierung nicht notwendig.⁸⁰⁵

Der Unterschied zwischen Presse und Rundfunk liegt nach dem Bundesverfassungsgericht damit nicht in der „dienenden Funktion“ begründet, denn diese ist eine Eigenschaft der Massenmedien unter dem Grundgesetz. Vielmehr sind es die Wirkmacht und die Folgen daraus, die eine Ausgestaltung des Rundfunkwesens im Vergleich zur Presse rechtfertigen.

III. Kritik

Die soeben beschriebene klassische Sichtweise einer Dichotomie zwischen ausgestaltungsbedürftiger Rundfunkfreiheit einerseits und liberal-abwehrrechtlich gedeuteter Pressefreiheit andererseits sieht sich erheblicher Kritik ausgesetzt. Wurde die Rundfunkfreiheit früher als objektiv-rechtliches Prinzip verstanden, für das der Staat eintreten müsse⁸⁰⁶, wird heute teilweise vertreten, dass auch die Rundfunkfreiheit ein „ganz normales“⁸⁰⁷ Grundrecht sei. Die heute noch herrschende Ansicht

799 BVerfGE 20, 162 (174 f.); Hoffmann-Riem, in Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, § 7, Rn. 50; Kannengießer, in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 5, Rn. 11.

800 Ladeur/Gostomzyk, JuS 2002, 1145 (1145 f.).

801 BVerfGE 20, 162 (175); Bethge, in Sachs, GG, Art. 5, Rn. 72 (dort Fn. 232); Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 I, II, Rn. 89; E. Klein, DöV 1999, 758 (759); Ladeur/Gostomzyk, JuS 2002, 1145 (1146); krit.: Ehmke, in FS Arndt, 77 (115); Überlegungen im Hinblick auf eine positive Presseordnung finden sich bei Gounalakis, Konvergenz der Medien, S. C 62 f.

802 Das Erwirtschaften von Gewinn ist in diesem Modell ein legitimes Ziel der Anbieter. Allerdings ist auch die rein auf publizistischen Einfluss ausgerichtete Verbreitung von Druckschriften, bspw. Gewerkschaftszeitungen, geschützt (Hoffmann-Riem, in Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, § 7, Rn. 50).

803 Gounalakis, Konvergenz der Medien, S. C 63 f.

804 Allerdings lässt das Bundesverfassungsgericht zu diesem Punkt vereinzelt eine gewisse Skepsis erkennen, s. BVerfGE 57, 295 (323): „Während bei der Presse die geschichtliche Entwicklung zu einem gewissen bestehenden Gleichgewicht geführt hat, so daß es heute zur Sicherstellung umfassender Information und Meinungsbildung durch die Presse *grundsätzlich* genügen mag, Bestehendes zu gewährleisten (...).“ (Hervorhebungen durch den Verfasser).

805 Hoffmann-Riem, in Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, § 7, Rn. 51.

806 Fuhr, ZUM 1987, 145 (146); Wieland, Die Freiheit des Rundfunks, S. 94 ff.

807 So die Formulierung bei Klein, Fremdnützige Freiheitsgrundrechte, S. 107; ähnlich Bullinger, HStR VII, § 163, Rn. 104 f. und 148 ff.; Charissé, Die Rundfunkveranstaltungsfreiheit und das Zulassungsregime der Rundfunk- und Mediengesetze, S. 80 ff.; Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 645 ff.; ders., K&R 2000, 49 (52); Determann, Kommunikationsfreiheit im Internet, S. 415 ff.; 611; Engel, AfP 1994, 185 ff.; Fink, DöV 1992, 805 (812); Hain, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 80 ff.; E. Klein, DöV 1999, 758 (763); Klein, Die Rundfunkfreiheit, S. 32 ff.; Kloepfer, in HStR III, § 42, Rn. 68; Kull, AfP 1987, 365 (366 ff.); ders., in FS Lerche, 663 (667 f.); Rudolf, Über die Zulässigkeit privaten Rundfunks, S. 21; Schoch, in VVDStRL 57 (1998), 158 (193); Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 104 ff.; Trute, in VVDStRL 57 (1998), 216

wendet sich jedoch gegen eine rein subjektiv-rechtliche Deutung der Rundfunkfreiheit.⁸⁰⁸ Auch das Bundesverfassungsgericht geht erkennbar davon aus, dass die Rundfunkfreiheit einen subjektiv-rechtlichen Kern hat, der aber von objektiv-rechtlichen Prinzipien überlagert wird.⁸⁰⁹ Die Ausgestaltungsbedürftigkeit der Rundfunkordnung – und mit ihr die Frage nach dem Aufgabenfeld der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – ergibt sich also für Bundesverfassungsgericht und herrschende Lehre auch unter Annahme eines subjektiv-rechtlichen Kerns der Rundfunkfreiheit.

Ob und inwieweit die Kritik an der herrschenden Meinung trägt, muss anhand der klassischen Auslegungsmethoden nachvollzogen werden.

1. Wortlaut

Bei der Interpretation des Wortlauts des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG fällt zunächst auf, dass die Formulierung bei Presse, Rundfunk und Film abweicht; während „die Pressefreiheit“ gewährleistet wird, soll „die Berichterstattung durch Rundfunk und Film“ gewährleistet werden.

In Teilen der Literatur wird die abweichende Formulierung nicht näher beachtet, zumindest aber für unerheblich erachtet.⁸¹⁰ Teilweise wurde aus der unterschiedlichen Formulierung gefolgert, dass eine umfassende individualrechtliche „Rundfunkfreiheit“, anders als die ausdrücklich genannte Pressefreiheit, nicht existiere.⁸¹¹ Gewährleistet werde also nicht die Freiheit des Rundfunks schlechthin, sondern lediglich ein – wesentlicher – Teilaspekt, nämlich die Berichterstattung; von wem diese zu erbringen sei⁸¹², werde hingegen nicht gesagt.⁸¹³

Das Bundesverfassungsgericht führt dazu aus, dass die Rundfunkfreiheit nicht nur die Berichterstat-

(229); wohl auch Wendt, in von Münch/Kunig, GG, Art. 5, Rn 50.

808 Bethge, in Sachs, GG, Art. 5, Rn. 93; Burmeister, in FS Stern, 835 (862 ff.); Dörr, Umfang und Grenzen der Rechtsaufsicht über die Deutsche Welle, S. 31 ff.; Gellermann, Grundrechte in einfachgesetzlichem Gewande, S. 202 ff.; Gersdorf, Rundfunkfreiheit ohne Ausgestaltungsvorbehalt, S. 30 ff; ders., AfP 1997, 424 (424 und 426 f.); Gounalakis, Konvergenz der Medien, S. C 37 ff; Hoffmann-Riem, in Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, § 7, Rn. 19 und 39; ders., in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 157 und 181; Kübler, in FS Lersch, 649 (649 und 662); Ladeur/Gostomzyk, JuS 2002, 1145 (1146); Schulze-Fielitz, in Dreier GG, Art. 5 I, II, Rn. 107; Stock, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, S. 325 ff.; ders., K&R 2001, 289 (291).

809 BVerfGE 57, 295 (319 f.); 74, 297 (323); zuletzt BVerfGE 121, 30 (50 f., 59); so auch BVerwGE 39, 159 (163); Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 5, Rn. 40; Niepalla, Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 6 ff.; krit. zur Überlagerung des Abwehrrechts: Thum, DöV 2008, 653 ff.; offen: Bethge, in FS Rudolf, 405 (407 ff.).

810 Krit. zur geringen Bedeutung, die dem Wortlaut beigemessen wird: Schmitt-Glaeser, Kabelkommunikation und Verfassung, S. 143 f.; Schoch, in VVDStRL 57 (1998), 158 (194, Fn. 170); Wieland, Der Staat, Bd. 20 (1981), 97 (99). Auch das Bundesverwaltungsgericht betont, dass die unterschiedliche Behandlung von Rundfunk und Presse sich ausdrücklich nicht aus dem Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ergibt, s. BVerwGE 39, 159 (163).

811 Wieland, Der Staat, Bd. 20 (1981), 97 (100); ders., Die Freiheit des Rundfunks, S. 94 ff.

812 Also von öffentlich-rechtlichen Anstalten oder privatrechtlich organisierten Veranstaltern.

813 Böckenförde/Wieland, AfP 1982, 77 (78); Wieland, Der Staat, Bd. 20 (1981), 97 (102 f.); deshalb handle es sich bei der Gewährleistung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Var. 2 GG um „eine Art institutionelle Garantie“, bzw. „institutionelle Rahmen- oder Strukturgarantie“, Böckenförde/Wieland, aaO, S. 80.

tung im engeren Sinn erfasse, sondern jede Vermittlung von Information und Meinung.⁸¹⁴ Rundfunk, Film und Presse haben danach die gleiche Funktion, unterscheiden sich lediglich in den Mitteln der Funktionserfüllung.⁸¹⁵ Gerade weil sich Kommunikation und Meinungsbildung als Prozess vollziehen, könne der Beitrag des Rundfunks dazu nicht auf reine Nachrichtensendungen beschränkt werden, sondern müsse sämtliche anderen für die Meinungsbildung relevanten Bereiche abdecken. Eine Aufteilung des Programms sei vor dem Bezug zur Meinungsäußerungsfreiheit „in Wort und Bild“ in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG nicht tragbar.⁸¹⁶ Gerade daraus folgert das Bundesverfassungsgericht, dass der Rundfunk sich nicht wesensmäßig von den anderen Massenkommunikationsmitteln, namentlich der Presse, unterscheidet.⁸¹⁷ Es schränkt allerdings ein, dass rein fernmeldetechnische Verbreitungen nicht erfasst sein sollen⁸¹⁸, verlagert also den interpretatorischen Schwerpunkt auf den Begriff des Rundfunks und setzt dafür faktisch eine redaktionelle Gestaltung voraus⁸¹⁹. Für eine rein institutionelle, von der Pressefreiheit abweichende Deutung der Rundfunkfreiheit gibt der Wortlaut also nichts her.

Eine ausdrückliche Ermächtigung des Gesetzgebers zur Ausgestaltung einer Rundfunkordnung findet sich in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG – anders als zur Eigentumsordnung in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG – nicht.⁸²⁰ Starck will in den Formulierungen deshalb sogar „deutlich“ Abwehrrechte erkennen.⁸²¹ Die abweichende Formulierung – „Berichterstattung“ – kann also allenfalls für den Schutzbereich von Relevanz sein.⁸²²

Denkbar wäre jedoch auch, dass die Formulierung sogar eher bei der Pressefreiheit für ein objektiv-rechtlich geprägtes Verständnis des Grundrechts spricht: Gewährleistet wird eben nicht nur eine Betätigung⁸²³ – wie der Wortlaut der Rundfunkfreiheit mit der „Berichterstattung“ nahelegt – sondern

814 BVerfGE 35, 202 (222); 57, 295 (319); 60, 53 (63 f.); zust. VGH Baden-Württemberg, ZUM 1995, 151 (156); Antoni, in Hömig, GG, Art. 5, Rn. 19; Herzog, in Maunz/Dürig, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 201; Jarass, in Jarass/Piero, GG, Art. 5, Rn. 37; Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 104; Wendt, in von Münch/Kunig, GG, Art. 5, Rn. 44; aA: Wieland, Der Staat, Bd. 20 (1981), 97 (102); Böckenförde/Wieland, AfP 1982, 77 (78); s. dazu sogleich.

815 BVerfGE 91, 125 (134); 119, 309 (318 f.); Antoni, in Hömig, GG, Art. 5, Rn. 19.

816 Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 104.

817 BVerfGE 35, 202 (222); 60, 53 (63 f.); zustimmend Flechsig, CR 1999, 327 (328); Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 104.

818 BVerfGE 12, 205 (263); Schemmer, in Beck-OK GG, Art. 5, Rn. 69.

819 Schemmer, in Beck-OK GG, Art. 5, Rn. 69; Jarass, AfP 1998, 133 (135).

820 Pestalozza, NJW 1981, 2158 (2162).

821 Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 17; so auch Mahrenholz, ZUM 1995, 508 (510).

822 Determann, Kommunikationsfreiheit im Internet, 1999, S. 421-429; Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 644; Herzog führt in Maunz/Dürig, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 13 aus, dass die „institutionelle“ Seite der Grundrechte vor allem der Beschreibung der soziologischen Breitenwirkung der Medien, deren Bedeutung und damit der schlichten Realität geschuldet ist; dies ändere aber nichts daran, dass ein Recht und keine Pflicht enthalten sei.

823 Starck weist in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 17 zutreffend darauf hin, dass Grundrechte (auch) menschliche *Betätigungsmöglichkeiten* vor staatlichen Eingriffen schützen.

„die Pressefreiheit“, mithin – umfassender – das „Institut Freie Presse“⁸²⁴.

Überzeugend ist jedoch, dass der Wortlaut von Presse- und Rundfunkfreiheit *gleichermaßen* auf ein subjektives Recht als auf eine, das subjektive Recht „einhegende“ und verstärkende objektivierende Gewährleistung hindeutet.⁸²⁵ Mit dem Bundesverfassungsgericht wird man konstatieren müssen, dass die unterschiedliche Formulierung nicht auf eine wesensmäßige Unterscheidung zwischen den genannten Massenmedien Rundfunk, Film und Presse hindeutet. Vielmehr fällt auf, dass die Freiheiten jeweils „gewährleistet“ werden sollen. Dies ist ein deutliches Indiz, dass die Freiheit der genannten Massenmedien sich gerade nicht in einem subjektiv-rechtlichen Gehalt erschöpft, sondern darüber hinaus die Funktionsfähigkeit der gesamten Kommunikationsordnung sichergestellt werden soll.⁸²⁶ Auch die Art. 4 Abs. 2 GG und 14 Abs. 1 Satz 1 GG „gewährleisten“ die ungestörte Religionsausübung bzw. Eigentum und Erbrecht und ergänzen so die subjektiv-rechtlichen Freiheitsverbürgungen durch objektiv-rechtliche Gewährleistungen.

2. Systematik

a) Stellung der Medienfreiheiten

Einwände gegen die These von der „dienenden“ und deshalb ausgestaltungsbedürftigen Rundfunkfreiheit werden aus systematischen Erwägungen heraus vorgebracht.⁸²⁷

So spricht die Stellung der Rundfunkfreiheit im ersten Abschnitt des Grundgesetzes („Die Grundrechte“) zunächst für die Annahme eines klassischen Freiheitsgrundrechts.⁸²⁸ Der dagegen vorgebrachte Einwand, der erste Abschnitt des Grundgesetzes enthalte nicht nur Individualgrundrechte⁸²⁹, überzeugt nicht. Zwar beinhalten beispielsweise Art. 6 Abs. 1 GG den Bestand der Rechtsinstitute „Ehe“ und „Familie“⁸³⁰ und Art. 7 GG organisationsrechtliche Regelungen⁸³¹. Der Umstand, dass in diesen Normen Freiheitsgrundrechte neben institutionelle Garantien treten, sagt über den Fall des

824 So die Formulierung in BVerfGE 20, 162 (175); in neueren Entscheidungen wird sie nicht mehr verwendet, aber gleichwohl die objektiv-rechtliche Komponente der Pressefreiheit betont, s. BVerfGE 66, 116 (135); 80, 124 (133); 117, 244 (258 f.). In der Literatur wird der Begriff teilweise weiterhin verwendet, vgl. Bethge, in Sachs, GG, Art. 5, Rn. 72; Kannengießer, in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 5 Rn. 11 („institutionelle Eigenständigkeit“).

825 Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 644; Schmitt-Glaeser, Kabelkommunikation und Verfassung, S. 145; Wendt, in von Münch/Kunig, GG, Art. 5, Rn. 50.

826 Hoffmann-Riem, in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 24.

827 Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 644; Klein, Fremdnützige Freiheitsgrundrechte, S. 107.

828 Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 644; Klein, Die Rundfunkfreiheit, S. 41; Schmitt-Glaeser, Kabelkommunikation und Verfassung, S. 145.

829 Böckenförde/Wieland, AfP 1982, 77 (78); Wieland, Der Staat, Bd. 20 (1981), 97 (100).

830 BVerfGE 62, 323 (329); 80, 81 (92); 105, 313 (342); Uhle, in Beck-OK GG, Art. 6, Rn. 1; Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 6, Rn. 1; Sodan, in Sodan, GG, Art. 6, Rn. 12.

831 S. zur staatlichen Schulaufsicht als institutionelle Garantie (Art. 7 Abs. 1 GG) Uhle, in Beck-OK GG, Art. 7, Rn. 6; Pieroth, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 7, Rn. 1, zum Religionsunterricht (Art. 7 Abs. 2, 3 GG) BVerfGE 74, 244 (251); BVerwGE 110, 326 (333); Pieroth; Jarass/Pieroth, GG, Art. 7, Rn. 8; Sodan, in Sodan, GG, Art. 7, Rn. 1.

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG jedoch nichts aus. Vielmehr wird deutlich, dass das Grundgesetz angeordnet hat, wenn es organisatorische und begriffliche Bestimmungen dem Gesetzgeber überlassen wollte.⁸³² Naheliegender wäre überdies der Vergleich mit dem sowohl abwehrrechtlichen als auch pflichtenbegründenden⁸³³ Elternrecht des Art. 6 Abs. 2 und Abs. 3 GG, da dort die Ver zweckung⁸³⁴ durch die Formulierung einer „Pflicht“ – ausdrücklich – niedergelegt ist.⁸³⁵

Gegen eine rein objektiv-rechtliche Ver zweckung des Rundfunks spricht auch die Formulierung des Art. 5 Abs. 2 GG, der die Gewährleistungen des Art. 5 Abs. 1 GG ohne Differenzierung als „Rechte“ bezeichnet.⁸³⁶ Ebendiese Schrankenregelung des Art. 5 Abs. 2 GG wird umgangen und dem Gesetzgeber fallen mehr Ausgestaltungsrechte zu, als ihm nach der allgemeinen Systematik zustehen.⁸³⁷

Ein *reines* Abwehrrecht, das nur die Interessen des Rundfunkanbieters schützt – also ein schlichtes „Senderrecht“ – lässt sich wegen der systematischen Nähe der Medienfreiheiten zu den Grundrechten der Meinungs- und Informationsfreiheit jedoch nicht rechtfertigen.⁸³⁸ Überdies besteht bei allen in Art. 5 Abs. 1 GG genannten Kommunikationsfreiheiten der Bezug der individuellen Freiheit zu den „Konstitutionsbedingungen von Staat und Gesellschaft“⁸³⁹, also der Bedeutung der Massenmedien für die Funktionsfähigkeit der Demokratie.

b) Berücksichtigung der Unternehmerfreiheit privater Anbieter

Gegen das Konzept der mit einer Einordnung von Onlinediensten unter die Rundfunkfreiheit einhergehenden Ausgestaltungsbedürftigkeit wurde vorgebracht, dass dies die Tragweite der Berufsfreiheit der Anbieter solcher Dienste verkenne.⁸⁴⁰ Hintergrund dieser Überlegung ist, dass die Rundfunkordnung nach der beschriebenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus gestaltungsbedürftig und an den Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, nicht subjektiven Gewinninteressen orientiert ist („dienen statt verdienen“⁸⁴¹). Die berechtigten wirtschaftlichen Interessen des

832 Pestalozza, NJW 1981, 2158 (2162); s. auch oben S. 85 ff. zum Vergleich mit der Formulierung der Art. 4 Abs. 2 und 14 Abs. 1 Satz 1 GG.

833 BVerfGE 56, 363 (380 ff.); 68, 176 (190); 103, 89 (107).

834 Das Bundesverfassungsgericht spricht beim Elternrecht von einem „wesentlich“ im Interesse des Kindes bestehenden Recht, das von den Eltern „treuhänderisch“ auszuüben sei; s. BVerfGE 59, 360 (370); 64, 180 (189); 72, 122 (137); 107, 104 (121); BVerfG-K, NJW 1994, 1646.

835 Bezeichnenderweise führt das Bundesverfassungsgericht aus, diese Pflichtbindung unterscheide das Elternrecht von allen anderen Grundrechten, s. BVerfGE 24, 119 (143); 59, 360 (376); 68, 176 (190).

836 Determann, Kommunikationsfreiheit im Internet, S. 424.

837 Pestalozza, NJW 1981, 2158 (2162): „Verfassungspolitischer Wunsch ohne Anhalt im Verfassungstext“.

838 S. zur „Brückenfunktion“ der Massenmedien oben S. 34 f.; s. auch Wendt, in von Münch/Kunig, GG, Art. 5, Rn. 50, der zwar ausdrücklich für ein subjektives „Senderrecht“ plädiert, im gleichen Absatz aber auf die Notwendigkeit der Bekämpfung der durch den Rundfunk bestehenden Gefahren – freilich durch Gebrauch vom Schrankenvorbehalt des Art. 5 Abs. 2 GG – verweist.

839 Trute, in VVDStRL 57 (1998), 216 (251).

840 Bullinger/Mestmäcker, Multimediadienste, S. 69 ff.; Bullinger, AfP 1996, 1 (5); ähnlich Ory, AfP 2010, 20 (24).

841 So wörtlich: Gersdorf, AfP 1997, 424 (424, 426 und 429).

Veranstalters würden dabei, so die Kritiker, nicht hinreichend berücksichtigt, da der wirtschaftliche Wettbewerb ein Element der auf der Ausgestaltung basierenden dualen Rundfunkordnung sei.⁸⁴²

Privatrundfunk ist unzweifelhaft nicht nur Berichterstattung, sondern auch wirtschaftliche Betätigung.⁸⁴³ Rundfunkfreiheit und Berufsfreiheit treffen also zusammen, so dass die Anwendung des Art. 12 Abs. 1 GG für die privaten Rundfunkanbieter zwingend geboten ist.⁸⁴⁴ Auch das Bundesverfassungsgericht hat deshalb mittlerweile die berufsmäßige Relevanz kommerzieller Fernsehveranstalter bejaht.⁸⁴⁵ Insofern besteht eine gewisse Parallele zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, der die Verbreitung von Fernsehsendungen als Element der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 ff. AEUV wertet.⁸⁴⁶

Bedeutender für die Regulierung der Medien ist aber, dass die Rundfunkfreiheit selbst sich nicht der Privatnützigkeit verweigert.⁸⁴⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber ausdrücklich untersagt, die private Form der Veranstaltung von Rundfunksendungen um das Element privatautonomer Gestaltung und Entscheidung und damit um ihre eigentliche Substanz zu bringen.⁸⁴⁸ Dies folgt aus den auf Vielfalt gerichteten Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, denn wenn die gesetzlichen Rahmenbedingungen privaten Rundfunk behindern, ist auch dessen Beitrag zum „Markt der Meinungen“ erschwert oder behindert.⁸⁴⁹ Publizistisch leistungsfähige Medien müssen also überleben können.⁸⁵⁰ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk stellt wegen der Gebührenfinanzierung unzweifelhaft einen finanziell mächtigen Konkurrenten für private Anbieter dar.⁸⁵¹ Die aus dem Wettbewerbsvorteil der Gebührenfinanzierung⁸⁵² resultierende Beeinträchtigung des Rundfunkmarktes⁸⁵³ hat nicht nur Bedeutung für die Rundfunkfreiheit selbst, sondern naheliegenderweise auch wirt-

842 Degenhart, K&R 2000, 49 (52).

843 Schoch, in VVDStRL 57 (1998), 158 (194, dort Fn. 170).

844 Bethge, in FS Rudolf, 405 (409); ders. AfP 1999, 312.

845 BVerfGE 97, 228 (253); aA: Burmeister, in FS Stern, 835 (864), der den Privatrundfunk aufgrund seiner Programmgestaltung für ein „öffentliches Ärgernis“ hält und „Tendenzen weiterer Abdriftung des Privatrundfunks in eine erwerbswirtschaftliche Rundfunkfreiheit entgegenwirken“ will.

846 EuGH, Slg. 1974, 409 (Rs. 155/73 – Sacchi); Slg. 1980, 834 (Rs. 52/79 – Debaue); Slg. 1988, 2085 (Rs. 352/85 – Bond van Adverteerds); Slg. 1991, I-2925 (Rs. C-260/89 – ERT); Slg. 1991, I-4007 (Rs. C-288/89 – Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda); Slg. 1991, I-4069 (Rs. C-353/89 – Kommission ./, Niederlande); Slg. 1992, I-6757 (Rs. C-211/91 – Kommission ./, Belgien); Slg. 1994, I-4795 (Rs. C-23/93 – TV10); Slg. 2001, I-9445 (Rs. C-17/00 – De Coster); Slg. 2002, I-607 (Rs. C-390/99 – Canal Satélite Digital); Slg. 2004, I-6613 (Rs. C-429/02 – Baccardi); Slg. 2004, I-6569 (Rs. C-262/02 – Kommission ./, Frankreich); Slg. 2007, I-11135 (Rs. C-250/06 – United Pan-Europe Communications); Randelzhofer/Forsthoß, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 56/57, Rn. 48.

847 Bethge, in FS Rudolf, 405 (411).

848 BVerfGE 73, 118 (171); 83, 238 (318 und 329); 97, 228 (268).

849 BVerfGE 73, 118 (153); 83, 238 (317); Gersdorf, Legitimation und Limitierung, S. 33.

850 Ory, AfP 2010, 20 (24).

851 Hain, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 135; Klein, Fremdnützige Freiheitsgrundrechte, S. 118; Kull, AfP 1987, 365 (367); Mestmäcker, ZUM 1986, 63 (66 f.); Müller-Terpitz, AfP 2008, 335 (336).

852 Badura, AöR 134, 240 (242).

853 Klein, Fremdnützige Freiheitsgrundrechte, S. 119.

schaftliche Auswirkungen. Sowohl Berufs- als auch Rundfunkfreiheit sind berührt.⁸⁵⁴ Es ist deshalb ein legitimes gesetzgeberisches Anliegen, potentielle Marktverdrängungsmechanismen bei der Regulierung der Medienordnung zu berücksichtigen.⁸⁵⁵

In diesem Zusammenhang schlagen manche Autoren vor, an eine vom Bundesverfassungsgericht getroffene Unterscheidung zwischen ökonomischem und publizistischem Wettbewerb⁸⁵⁶ anzuknüpfen: Diese beiden Märkte seien isoliert voneinander zu betrachten und zu bewerten.⁸⁵⁷ In publizistischer Hinsicht soll ein geistiger Wettstreit um Meinungen – also Inhalte – und letztlich die Aufmerksamkeit der Rezipienten und damit publizistischen Einfluss bestehen⁸⁵⁸, der zu einer Stärkung und Erweiterung der Meinungsvielfalt führen soll.⁸⁵⁹ Der ökonomische Wettbewerb sei hingegen auf das Erzielen und Steigern von Gewinnen ausgerichtet. Entsprechend sei sein Ziel und Erfolgsmaßstab nicht der Dienst an der Demokratie, sondern der erwirtschaftete Gewinn.⁸⁶⁰ Konsequenterweise betont das Bundesverfassungsgericht, dass es beispielsweise für die Vergabe von Rundfunklizenzen nicht auf die Frage einer kommerziellen oder gemeinnützigen Betätigung ankomme.⁸⁶¹

Diese Sichtweise blendet jedoch die Verflechtung zwischen den beiden Märkten aus.⁸⁶² Idealtypischerweise sind solche Publikationen wirtschaftlich erfolgreich, die aufgrund ihrer Inhalte für Rezipienten interessant und attraktiv sind.⁸⁶³ Beide Märkte haben den gleichen Adressaten und die gleiche Zielrichtung, da in ihnen gleichermaßen Konkurrenz um die Aufmerksamkeit der Rezipienten herrscht.⁸⁶⁴ Deshalb treten die vom Bundesverfassungsgericht monierten *publizistischen* Vielfaltdefizite unter Marktbedingungen auf, weil der *ökonomische* Marktdruck zu einer Orientierung am Sensationellen und Reißerischen führt.⁸⁶⁵ Gleichzeitig soll der durch den zusätzlichen öffentlich-

854 Badura, Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung, S. 47 ff.; Herrmann, Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, S. 136 ff.; die wirtschaftlichen Auswirkungen betont auch Mestmäcker, ZUM 1986, 63 (64 ff.); aA: Hoffmann-Riem, MP 1988, 57 (67).

855 Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 53 (auf Basis der klassischen Unterscheidung zwischen ausgestaltenden und eingreifenden gesetzgeberischen Akten); Ory, AfP 2010, 20 (24).

856 Diese Differenzierung wird auch in § 11f Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 RStV aufgegriffen; s. dazu unten S. 204.

857 Hoffmann-Riem, Rundfunkrecht neben Wirtschaftsrecht, S. 21; Eberle, AfP 2008, 329 (332); offenbar auch Holz-nagel, NJW 2002, 2351 (2354) und Reinlein, Medienfreiheit und Medienvielfalt, S. 46 ff.

858 Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 874; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 394; Reinlein, Medienfreiheit und Medienvielfalt, S. 47.

859 BVerfGE 74, 297 (331).

860 Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, 16.

861 BVerfGE 95, 220 (234); 121, 30 (56).

862 Deutlich Mahrenholz, ZUM 1995, 508 (510): „Das Systemziel Gewinn ist unverzichtbar in einem kommerziellen System.“; Woldt, MP 2011, 66 (68); s. auch Scholz, AfP 1995, 357 (360); aA: Burmeister, in FS Stern, 835 (863 ff.).

863 Klein, Konkurrenz auf dem Markt der geistigen Freiheiten, S. 52 und 171; Mestmäcker, ZUM 1986, 63 (64). So wollte der Landesgesetzgeber ausdrücklich den ökonomischen Wettbewerb in der dualen Rundfunkordnung nutzen, um die Meinungsvielfalt zu erhöhen; s. dazu die amtliche Begründung zum Landesmediengesetz Baden-Württemberg (Entwurfssfassung vom 21.01.1985, LT-Drs. Baden-Württemberg 9/955, S. 65 ff.); s. auch Gounalakis, Konvergenz der Medien, S. C 70.

864 Dewenter/Haucap, Ökonomische Auswirkungen von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten, S. V.

865 BVerfGE 119, 181 (216).

rechtlichen Akteur aufgetretene *wirtschaftliche* Marktdruck auch private Anbieter dazu animieren, ein den Anstalten entsprechendes, hochwertiges Produkt anzubieten und so den publizistischen Wettbewerb zu fördern.⁸⁶⁶

So wenig also die Rundfunkfreiheit ein rein subjektives Veranstalterrecht ist, sondern durch die Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geprägt⁸⁶⁷ ist⁸⁶⁸, so wenig dürfen die – auch ökonomischen – Interessen des Senders ausgeblendet werden. Gerade dies geschieht aber, wenn nicht die aus der Eingriffsdogmatik herrührende Verhältnismäßigkeit geprüft wird und stattdessen die ökonomischen Belange privater Anbieter als ein (überlagertes) Interesse unter vielen anderen in eine diffuse Ausgestaltungsentscheidung des Gesetzgebers einfließen.

3. Telos und historische Auslegung

a) Gewandeltes mediales Umfeld

Die Auslegung der Rundfunkfreiheit leidet unter vielen zugrunde gelegten rechtspolitischen Auffassungen der Medienordnung. Dies wird deutlich an der „normativen Kraft des Faktischen“⁸⁶⁹: So prägt die schlichte Existenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die gesamte Rundfunkordnung.⁸⁷⁰ War die aus der Frequenzknappheit resultierende Notwendigkeit zur Monopolisierung des Rundfunks bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten vor den Zielvorgaben und der Funktion des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und angesichts des Fehlens privater Anbieter⁸⁷¹ konsequent und folgerichtig⁸⁷², haben sich die tatsächlichen Gegebenheiten seitdem grundlegend verändert.⁸⁷³ Der Mangel an privaten Anbietern hat sich in eine unüberschaubare Zahl von privaten Fernseh- und Radorundfunksendern gewandelt. Durch technische Fortschritte können Medieninhalte über beliebige Plattformen übertragen werden und die Grenzen zwischen den Mediengattungen verschwimmen zunehmend.

Dem hat das Bundesverfassungsgericht wie bereits dargestellt Rechnung getragen und die Ausgestaltungsbedürftigkeit nicht mehr mit der fehlenden Anbietervielfalt, sondern mit fehlender inhaltli-

866 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 416.

867 Hoffmann-Riem spricht in Schmitt (Hrsg.), Öffentliches Wirtschaftsrecht, S. 572 von einem „Überlagern“ des subjektiven Rechts. Diese Formulierung ist insofern problematisch, als sie auch das faktischen Ausblenden des subjektiv-rechtlichen Kerns der Medienfreiheit(en) trägt.

868 Auch Art. 12 Abs. 1 GG gibt also keinen Anspruch auf völlige Befreiung von den objektiv-rechtlichen Bindungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und eine völlige Kommerzialisierung des privaten Rundfunks; s. BVerfGE 97, 298 (316).

869 So zutreffend Klein, Fremdnützige Freiheitsgrundrechte, S. 116, Fn. 151.

870 Klein, Fremdnützige Freiheitsgrundrechte, S. 116.

871 Thum, AfP 2006, 522 (525).

872 Thum, DöV 2008, 653 (654); Ladeur, AfP 1998, 141 (142); Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 112; krit.: Klein, Fremdnützige Freiheitsgrundrechte, S. 116.

873 Koreng, Zensur im Internet, S. 98 f.; Wendt, in v. Münch/Kunig, GG, Art. 5 Abs. 50; s. zum Wandel der Rechtsprechung von der „Sondersituation“ hin zur „besonderen Bedeutung des Rundfunks“ oben S. 59.

cher Vielfalt begründet. In seinen letzten Urteilen hebt es hervor, dass Vielfaltsdefizite auch und gerade durch den zunehmenden (ökonomischen) Marktdruck auf die Anbieter entstehen können, da diese geneigt seien, das Reißerisch-Sensationelle zu betonen, um ein hinreichendes Publikum zu erreichen.⁸⁷⁴ Die duale Rundfunkordnung und das Betätigungsfeld der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist damit faktisch unter allen denkbaren Bedingungen festgeschrieben⁸⁷⁵: Fehlt es an Anbietern, ist der Rundfunk bei öffentlich-rechtlichen Anbietern zu monopolisieren – gibt es eine hinreichende Zahl von Anbietern, muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Marktdefizite ausgleichen.

Selbst wenn diese Wertung vor dem Hintergrund der normativen Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nachvollziehbar ist, rechtfertigt sie nicht die Aufrechterhaltung einer Sonderdogmatik. Die „herausgehobene Bedeutung“ des Rundfunks ist das eigentliche (und bei Licht betrachtete einzige) Argument des Bundesverfassungsgerichts, welches das anders gelagerte Verständnis von der Presse- und Rundfunkfreiheit und damit die Sonderdogmatik der Rundfunkfreiheit tragen soll. Insbesondere reicht der schlichte Verweis auf die besondere Wirkmacht des Rundfunks nicht aus.⁸⁷⁶ Durch die Aufnahme der Rundfunkfreiheit in den ersten Abschnitt des Grundgesetzes und die Parallelen des Wortlauts zur subjektiv-rechtlich gedeuteten Pressefreiheit wird deutlich, dass der Verfassungsgeber nicht zwingend von einem rein objektiv-rechtlichen Verständnis der Rundfunkfreiheit ausgegangen ist⁸⁷⁷, aber angesichts der damals vorliegenden „Sondersituation“ gezwungenermaßen die Monopolisierung bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vor Augen hatte, um überhaupt eine hinreichende Vielfalt gewährleisten zu können.⁸⁷⁸ Böckenförde und Wieland folgern hieraus aber, dass der Nachweis erbracht werden müsse, dass das Grundgesetz den Rundfunk der freiheitlich organisierten Presse gleich behandeln wolle.⁸⁷⁹ Damit wird faktisch verlangt, dass die Voraussetzungen für den Regelfall (Freiheitsgrundrecht) bewiesen werden müssen, um vom historisch begründeten Sonderfall (dienende Freiheit) abzuweichen und die Beweislast unzulässigerweise umgekehrt.⁸⁸⁰

Dieser Umstand scheint auch Böckenförde/Wieland bewusst zu sein. Sie argumentieren deshalb,

874 BVerfGE 119, 181 (216); s. dazu oben S. 59 ff.

875 Sehr deutlich Gounalakis, Konvergenz der Medien, S. C 38: „Es ist kein Grund ersichtlich, warum die Vielfaltsanforderungen für den Rundfunk unter den sich ändernden Rahmenbedingungen der Medienlandschaft gesenkt werden sollten.“

876 S. dazu sogleich unter c) (S. 93 f.).

877 So auch Determann, Kommunikationsfreiheit im Internet, S. 440 f.; Pestalozza, NJW 1981, 2158 (2162); Wendt, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 5, Rn. 50 unter Bezug auf die Beratungen zum Grundgesetz; so auch Böckenförde/Wieland, AfP 1982, 77 (79), die aber folgern, dass die Regelung und damit auch Ausgestaltung des Rundfunkwesens dem Gesetzgeber obliege.

878 Thum, DöV 2008, 653 (657).

879 So aber Böckenförde/Wieland, AfP 1982, 77 (78).

880 Thum, DöV 2008, 653 (653 f.).

dass der Verfassungsgesetzgeber die Rundfunkorganisation nicht festlegen wollte, sie also dem einfachen Gesetzgeber zur Ausgestaltung überlassen bleibt.⁸⁸¹ Tatsächlich spricht dies aber nicht für die Annahme einer Sonderdogmatik, sondern vielmehr für den Regelfall eines Freiheitsgrundrechts.

b) Gewaltenteilung

Problematisch ist die „dienende“ Rundfunkfreiheit und die daraus abgeleitete ausgestaltungsbedürftige Rundfunkordnung auch unter dem Aspekt der Gewaltenteilung. Einerseits erkennt das Bundesverfassungsgericht einen grundlegenden Beurteilungs- und Ausgestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit an.⁸⁸² Andererseits wird aus den weitreichenden Vorgaben aus der langjährigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkfreiheit der vermeintlich weite Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers erheblich verengt.⁸⁸³ Teilweise wird deshalb kritisiert, dass das Bundesverfassungsgericht die Medienpolitik vorzeichne und so seine Rolle als rechtsprechendes Verfassungsorgan zu Lasten des Gesetzgebers überdehne.⁸⁸⁴ Dass diese Überlegung nicht von der Hand zu weisen ist, belegt der Wortlaut des Rundfunkstaatsvertrags. Bereits die Präambel gibt wortgetreu einzelne Passagen aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wieder.⁸⁸⁵ Vor allem die Beschreibung des Auftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in § 11 RStV erfolgt ausweislich der amtlichen Begründung des 12. RÄStV „ausgehend von der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts“.⁸⁸⁶ Diese Formulierung legt den Schluss nahe, dass der Gesetzgeber keinen nennenswerten Beurteilungs- und Ausgestaltungsspielraum sah, sondern lediglich die verfassungsgerichtlichen Vorgaben nachzeichnet.⁸⁸⁷

c) Abweichendes Freiheitsverständnis von Presse und Rundfunk?

Ein weiterer Kritikpunkt unter dem Aspekt des Telos ist die mit dem Konzept der dienenden und ausgestaltungsbedürftigen Rundfunkordnung einhergehende abweichende Vorstellung der Freiheit von Presse und Rundfunk (und Film). Wie bereits dargelegt legt der Wortlaut einen solchen Schluss

881 Böckenförde/Wieland, AfP 1982, 77 (79).

882 BVerfGE 57, 295 (321 f.).

883 Starck, in FS Stern, 777 (788).

884 Oppermann, JZ 1994, 499 (500); von Münch, NJW 2000, 634 (635).

885 So sind öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk „der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung“ verpflichtet (s. etwa BVerfGE 57, 295 [320]) und für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind „Bestand und Entwicklung zu garantieren“ (s. BVerfGE 83, 238 [299]) – freilich wurde die Bestands- und Entwicklungsgarantie zuerst von der Präambel ausgesprochen, dann aber vom Bundesverfassungsgericht als „verfassungsrechtlich geboten“ bezeichnet und damit der Entscheidung des Gesetzgebers zumindest unter Geltung der dualen Rundfunkordnung entzogen.

886 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 7.

887 Zwar wird in der amtlichen Begründung zum 12. RÄStV auf den S. 7 f. dieser Spielraum des Gesetzgebers betont, sodann aber – weitgehend wortgleich mit den einschlägigen Entscheidungen des BVerfG – die verfassungsgerichtlichen Direktiven des Gerichts genannt.

nicht nahe.⁸⁸⁸ Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist an dieser Stelle sehr unklar. So sollen alle Medienfreiheiten „dienen“ und haben die gleiche Funktionszuschreibung.⁸⁸⁹ Insbesondere ist auch die Presse mehr als nur ein „Medium“, sondern ebenfalls ein eigenständiger „Faktor“ für das Bilden der öffentlichen Meinung.⁸⁹⁰ Auch die Meinungsfreiheit „dient“ unzweifelhaft dem Prozess der freien Meinungsbildung, wird aber nicht als Funktionsgrundrecht aufgefasst.⁸⁹¹ Es stellt sich deshalb die Frage, ob eine dogmatische Differenzierung zwischen Presse, Film und Rundfunk überhaupt zulässig ist.⁸⁹²

Auf den ersten Blick scheint das Gericht ein doppeltes Verständnis von dienender Freiheit zu haben, denn beim Rundfunk ist dieses anders ausgeprägt, als bei der Presse. Im ersten Fall folgert es die Ausgestaltungsbedürftigkeit der Rundfunkordnung, im zweiten Fall ein subjektives Abwehrrecht. Bei der Pressefreiheit ist das „Dienen“ die reine Zustandsbeschreibung einer lediglich faktischen öffentlichen Aufgabe, im Rahmen der Rundfunkfreiheit ein normativer Auftrag an den Gesetzgeber.⁸⁹³ Die Inkonsequenz dieses Begriffsverständnisses wird daran deutlich, dass auch die Verfechter der „dienenden“ Rundfunkfreiheit eine Ausgestaltung des Pressewesens im Sinne eines Überführens in öffentlich-rechtliche Formen für unzulässig erachten.⁸⁹⁴ Dieser Widerspruch kann nur dadurch aufgelöst werden, dass der Unterschied zwischen Presse und Rundfunk eben – entgegen weitverbreiteter Ansicht – nicht im eigentlichen „Dienen“, sondern in der Wirkmacht des Mediums begründet liegt.

Der Kern der Ausgestaltungsbedürftigkeit ist also darauf zurückzuführen, dass mit dem Rundfunk ein besonderes Medium vorliegt, das nicht nur vor einseitiger staatlicher, sondern auch vor nicht-staatliche Beeinträchtigungen zu schützen ist.⁸⁹⁵ Die Medienfreiheiten sind insoweit nicht um der Selbstverwirklichung des Einzelnen von der Rechtsordnung geschützt, sondern haben als Funktionsgrundrechte⁸⁹⁶ einen überindividuellen Bezug.⁸⁹⁷

Um diese Zielvorgaben zu erreichen ist jedoch keine Sonderdogmatik notwendig, die, so die Kritik,

888 S. dazu oben S. 85.

889 BVerfGE 57, 295 (319 f.); 59, 231 (257 f.); 73, 118 (152); 74, 297 (323); ausdrücklich für die Presse: BVerfGE 80, 124 (135); s. auch die Zuschreibung einer überindividuellen Funktion der Presse in BVerfGE 85, 1 (12); Schmidt-Glaeser, AöR 97 (1972), 60 (88); Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 75; Bulinger, in HStR VII, § 163, Rn. 9 und 105; Kull, in FS Lerche, 663 (666).

890 BVerfGE 50, 234 (239).

891 Gersdorf, Legitimation und Limitierung, S. 31.

892 Wendt, in von Münch/Kunig, GG, Art. 5, Rn. 50.

893 Darauf weist Kull, in FS Lerche, 663 (664) zutreffend hin: „Mit dem Konstrukt der „Ausgestaltung“ jedoch, das auf der „dienenden Freiheit“ errichtet wird (...) springt das „Dienen“ über in eine normative Dimension“.

894 S. dazu oben S. 83 f.

895 Kübler, in FS Lerche, 649 (652).

896 Stock, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, S. 157 ff.

897 Kübler, in FS Lerche, 649 (655 f.).

auf eine „andauernde Suspendierung des Grundrechts“⁸⁹⁸ hinauslaufe und dem Gesetzgeber vermeintlich⁸⁹⁹ „schrakenlose Ausgestaltungsmacht“⁹⁰⁰ einräume. Daran ist richtig, dass eine Freiheit, die so verstanden „dient“, keine Freiheit im eigentlich Sinn mehr ist, sondern eine Freiheit nach Maßgabe des (ausgestaltenden) Gesetzes⁹⁰¹: Das Bundesverfassungsgericht erhebt „das gewollte Ergebnis der Meinungsbildung – nämlich die Darstellung der Meinungen der gesellschaftlichen Gruppen in gleichgewichtiger Vielfalt – zum Kriterium erlaubter Freiheit“.⁹⁰² Deshalb wird auch von den Befürwortern der Ausgestaltungsdogmatik zugestanden, dass Ausgestaltungsakte für den Grundrechtsträger belastend wirken können.⁹⁰³ So besteht tatsächlich die Gefahr einer Verkehrung des Grundrechts ins Gegenteil, wenn staatliche Beeinträchtigungen zur Schaffung eines „optimalen“ Kommunikationsbetriebs daraus abgeleitet werden.⁹⁰⁴

Zutreffend mag das Vielfaltsdefizit unter Bedingungen der auf der Frequenzknappheit beruhenden „Sondersituation“ gewesen sein. Heute besteht aber hinreichende Vielfalt an Anbietern, wie sie den Unterschied zur Presse markiert hat. Zumindest die pauschale Unterstellung, privatwirtschaftlicher Rundfunk führe per se zu „minderwertigen“ Programmen, ist angreifbar, denn im Pressebereich wird zu Recht dem Markt vertraut.⁹⁰⁵

Auch systematisch bricht die Sonderdogmatik der dienenden Freiheit mit den ansonsten anerkannten Grundrechtsdimensionen. Es handelt sich einerseits nicht um eine klassisch-institutionelle Garantie, weil es nicht um die Absicherung des subjektiv-rechtlichen Kerns des Grundrechtsbestands geht, sondern Freiheit überhaupt erst infolge der Ausgestaltung einer „positiven Ordnung“ entsteht.⁹⁰⁶ Deshalb besteht wohl auch eine Tendenz beim Bundesverfassungsgericht, (zusätzlich⁹⁰⁷) von einer Verfahrensgarantie auszugehen.⁹⁰⁸

In seiner bisherigen Rechtsprechung ging das Bundesverfassungsgericht auf Basis der damaligen Situation von einem Funktionsgrundrecht aus, das primär dient⁹⁰⁹, so dass für subjektive Rechte pri-

898 So Pestalozza, NJW 1981, 2158 (2160), damals allerdings noch auf Basis des dritten Rundfunkurteils (BVerfGE 57, 295 ff.).

899 S. zu den sehr detaillierten Vorgaben an Gesetzgeber seitens des Bundesverfassungsgerichts oben S. 93.

900 Kull, AfP 1987, 365 (366).

901 Kull, in FS Lerche, 663 (667).

902 Mestmäcker, Gutachten O für den 56. DJT, S. O 33.

903 Burmeister, in FS Stern, 835 (863); Ladeur/Gostomzyk, JuS 2002, 1145 (1151).

904 Lerche, Verfassungsrechtliche Fragen zur Pressekonzentration, S. 114.

905 Kull, AfP 1987, 365 (367). Zuzugestehen ist aber, dass die Programme privater Anbieter andere, weniger auf Information und Dokumentation angelegte Programme senden; s. dazu oben S. 64, insbes. Fn. 606 f.

906 Thum, DöV 2008, 653 (655) unter Bezug auf Ladeur, AfP 1998, 141 (142); Bullinger, HStR VII, § 163, Rn. 102 ff.

907 Thum, DöV 2008, 653 (655).

908 BVerfGE 90, 60 (96); Dreier, Jura 1994, 505 (512); von Münch/Kunig, in von Münch/Kunig, GG, Vorbem. Art. 1-19, Rn. 26.

909 BVerfGE 83, 238 (315); Bullinger, HStR VII, § 163, Rn. 105.

vater Veranstalter nur Raum blieb, soweit diese akzessorisch zur dienenden Funktion sind.⁹¹⁰ Subjektive Rechte, wie sie vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich anerkannt werden⁹¹¹, werden danach gewährt, soweit sie aufgrund der objektiv bedingten Ausgestaltung, d.h. innerhalb der gesetzlich vorgezeichneten Strukturen, entstehen können.⁹¹² Naheliegender auf Basis des Wortlauts und der Systematik wäre hier aber wie bei der Presse die Annahme einer institutionellen Garantie im subjektiv-rechtlichen Gewand; auch für die Presse erkennt das Bundesverfassungsgericht zutreffend die „verfassungspolitische Pflicht“⁹¹³ an, Gefahren für das Pressewesen aus der Bildung von Meinungsmonopolen abzuwenden.⁹¹⁴

Rundfunk und Presse „dienen“ damit im Sinne einer objektiv-rechtlichen Komponente, die gewisse Vorkehrungen im Hinblick auf die Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG durch den Gesetzgeber fordert. Im Kern sind die Medienfreiheiten aber subjektive Rechte, die sich nicht wesensmäßig unterscheiden und deshalb keinen grundlegend unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Vorgaben unterliegen können.⁹¹⁵

4. Zwischenergebnis

Trotz einer objektiv-rechtlichen Komponente, die auf die Institution einer von staatlichen wie privaten einseitigen Einflussnahmen freien Medienordnung abzielt, handelt es sich bei den Medienfreiheiten im Kern um subjektive Rechte. Rundfunk-, Presse- und Filmfreiheit kommt also ein Doppelcharakter als individuelle Freiheitsrechte und auf die Sicherung von Vielfalt gerichtete, konstitutive Elemente einer funktionsfähigen Demokratie zu.⁹¹⁶

Grundlegende Unterschiede zwischen diesen Teilfreiheiten sind auf verfassungsrechtlicher Ebene nicht erkennbar, insbesondere ist das Konzept einer ausgestaltungsbedürftigen Rundfunkordnung abzulehnen.

KAPITEL 3: Verortung der Onlinedienste im Gefüge des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

A. Grund und Nutzen einer Einordnung der Onlinedienste

I. Verwischung der Grenzen der Mediensysteme

910 Thum, DöV 2008, 653 (656).

911 BVerfGE 97, 298 (310); s. schon BVerfGE 95, 220 (234).

912 BVerfGE 121, 30 (60); Schulze-Fielitz, in Dreier GG, Art. 5 I, II, Rn. 107; krit.: Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 5, Rn. 40.

913 Ehmke, in FS Arndt, 77 (83).

914 BVerfGE 20, 162 (176).

915 Hierzu neigt wohl auch Kull, in FS Lerche, 663 (665).

916 Gersdorf, Legitimation und Limitierung, S. 65.

1. Tatsächliche Entwicklung und formale Abgrenzungskriterien

Eine Einordnung der Onlinedienste in das System des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist nach klassischer Sichtweise erforderlich, da das Grundgesetz mit den Begriffen der „Presse“ und dem des „Rundfunks“ keine klare Zuordnung der Onlinedienste ermöglicht.⁹¹⁷ So gab es bereits bei der Einführung des Videotextes Überlegungen, diesen Dienst durch einschränkende Auslegung des Rundfunkbegriffs nicht dem verfassungsrechtlichen Bereich des Rundfunks, sondern dem der Presse zuzuordnen⁹¹⁸, um auf diesem Weg die als rigide empfundene Rundfunkregulierung zu umgehen und die Rundfunkanstalten aus diesem Sektor auszuschließen.⁹¹⁹ Eine ähnliche Diskussion kam im Zuge der Ausweitung des Internet zum Massenphänomen bezogen auf die Telemedien auf.⁹²⁰

Nach klassischer Ansicht ist der Verbreitungsweg des kommunizierten Inhalts entscheidend⁹²¹; so führt die Verbreitung mittels elektronischer Schwingungen zur Rundfunkfreiheit, mittels drucktechnischer Verkörperung zur Pressefreiheit.⁹²²

Da das Internet nicht nur als Medium mit spezifischen Inhalten, sondern auch als reiner Vertriebsweg für Inhalte der klassischen Mediengattungen genutzt werden kann, stellt sich die Frage, ob die rein formale Abgrenzung sachgerecht ist.⁹²³ Während die Zuordnung von IP-TV- und Radio zum verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff⁹²⁴ wegen der reinen Nutzung des Internet als alternativer Transportweg noch nachvollziehbar ist, erscheint jedenfalls eine pauschale Zuordnung des World Wide Web mit seinen vielfältigen Inhaltsformen zum Rundfunkbegriff fragwürdig.⁹²⁵ Dies wird insbesondere im Bereich presseähnlicher Dienste⁹²⁶ deutlich: e-Paper⁹²⁷ sind inhaltlich identisch mit der Druckausgabe, werden aber elektronisch verbreitet. Deshalb wird zum Teil angeregt, auch unverkörpert vertriebene Lesemedien dem Pressebegriff zuzuordnen, also nur Bewegtbildangebote als Rundfunk zu qualifizieren.⁹²⁸ Noch weiter geht der Vorschlag, sogar Bewegtbildangebote der Pres-

917 Ory, AfP 2011, 19 (19).

918 Sturm, in Ratzke (Hrsg.), Die Bildschirmzeitung, S. 94 ff., der unter anderem die statische Ausgestaltung des Videotextes sowie dessen Nicht-Linearität als Abgrenzungskriterium zum Rundfunk heranzieht.

919 Ory, AfP 2010, 20 (22).

920 Degenhart, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 51 ff.

921 BVerfGE 83, 238 (313).

922 S. dazu unten S. 101 ff. (Rundfunk) und S. 106 (Presse).

923 Für ein Festhalten am formalen Abgrenzungskriterium: von Coelln, in BLM-Symposium Medienrecht 2010, S. 30 ff.

924 So von Coelln, AfP 2008, 433 (441).

925 So aber Bethge, in Sachs, GG, Art. 5, Rn. 90b unter Bezugnahme auf Brand, Rundfunk im Sinne des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG, S. 266 f.

926 Der ursprünglich als „elektronische Presse“ eingeführte Begriff „presseähnliche Angebote“ wird in § 2 Abs. 2 Nr. 20 RStV näher bestimmt. S. dazu unten S. 182 ff.

927 S. dazu oben S. 13.

928 Gersdorf, Legitimation und Limitierung, S. 103 ff.; Schüller, in Dörr/Kreile/Cole, Handbuch Medienrecht, S. 99 („Herkunftsprinzip“) und Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV, Rn. 15; Fink, in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, Allgemeines, Rn. 31 f.

sefreiheit zuzuordnen, wenn sie von Presseverlagen stammen.⁹²⁹ Letztgenannter Weg erscheint indes nur schwer gangbar: Anknüpfungspunkt für den Grundrechtsschutz und dessen Umfang kann nur der Lebenssachverhalt, nicht aber die Herkunft des Grundrechtsträgers aus dem Bereich des Rundfunks oder der Presse sein.⁹³⁰ Eine solche Unterscheidung wäre angesichts der heute auf allen Mediensektoren agierenden Anbieter ohnehin kaum zu leisten. Es würde auch zu erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten führen, wollte man an formalen Kriterien orientiert nach der Zahl von Videobeiträgen auf einzelnen Websites fragen.⁹³¹

2. Überdehnung des Rundfunkbegriffs

Als Folge dieser Entwicklung wird von einzelnen Autoren argumentiert, die Zuordnung der Online-dienste zum verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff überdehne diesen und führe zu einem „Aufblasen“ des Schutzbereichs der Rundfunkfreiheit.⁹³² Die Gegenansicht führt an, dass die Medien sich rein faktisch in Richtung des Rundfunkbegriffs entwickeln.⁹³³ Der Rundfunkbegriff sei zudem nicht statisch, sondern ein reines Zweckkonstrukt, das den Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 GG vor dem Hintergrund der sozialen Entwicklung auf dem Mediensektor Rechnung zu tragen habe.⁹³⁴

Vorzugswürdiger scheint, angesichts der zunehmenden Konvergenz der Medien einen Perspektivwechsel weg von der Rundfunkordnung vorzunehmen.⁹³⁵ Rundfunk ist unter den heutigen Bedingungen, auch wenn er wirkmächtiger und von ungebrochen hoher publizistischer Relevanz sein mag⁹³⁶, nur eine von vielen medialen Erscheinungsformen. Der Rundfunkbegriff droht wegen der daran geknüpften Folgen – die Ausgestaltungsbedürftigkeit der jeweiligen Ordnung – die Medienordnung zu dominieren.⁹³⁷

Dies wird an folgender Überlegung deutlich: Die Presse hat Zugang zum Rundfunkmarkt, es gibt also keine „publizistische Gewaltenteilung“.⁹³⁸ Das bedeutet, dass die Presse auf dem Rundfunkmarkt nicht anders zu behandeln ist, als dies für sonstige Wettbewerber auf dem Rundfunkmarkt

929 So ausdrücklich Möllers, AfP 2008, 241 (250); ablehnend: von Coelln, in BLM-Symposium Medienrecht 2010, S. 30 f.

930 Ory, AfP 2011, 19 (19).

931 Gersdorf, AfP 2010, 421 (425); Ory, AfP 2011, 19 (19).

932 So die Formulierung bei Gersdorf, Legitimation und Limitierung, S. 104.

933 Papier/Schröder, Gutachten, abgedr. in epd medien Nr. 60/2010, 16 (29); s. auch die Diskussion zwischen Hain und von Coelln, in Stern/Peifer/Hain (Hrsg.), Publizistischer und ökonomischer Wettbewerb unter den Bedingungen der neuen Medienwelt, S. 57: „Das Medienrecht der Zukunft ist das Rundfunkrecht“.

934 Hoffmann-Riem/Vesting, MP 1994, 382 (389).

935 Trute, in VVDStRL 57 (1998), 216 (242).

936 S. dazu oben S. 30 ff.

937 Ory, AfP 2010, 20 (23): „Die verfassungsrechtliche Einordnung [als Rundfunk – Verf.] bewirkt, dass die Sonderdogmatik des Rundfunks mit ihrer gesamten Historie auf den neuen und mit dynamisch noch untertrieben beschriebenen Lebenssachverhalt des Internets in einer inadäquaten Weise angewandt wird.“

938 BVerfGE 73, 118 (175).

auch gilt.⁹³⁹ Naheliegender wäre deshalb der Gedanke, dass die Presse, sofern sie „Rundfunk macht“⁹⁴⁰, den Gegebenheiten des Rundfunksektors und damit auch der öffentlich-rechtlichen Konkurrenz unterliegt.⁹⁴¹ Dagegen spricht aber, dass das Bundesverfassungsgericht den Bestand und die Funktionsfähigkeit der Presse als verfassungsrechtlich gewährleistet sieht.⁹⁴² Sofern und soweit also die Anwendung des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs die Funktionsfähigkeit oder gar die Existenz der Presse in Frage stellt, ist dies eine unzulässige Überdehnung des Rundfunkbegriffs zu Lasten einer anderen Teilfreiheit im Sinn des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.⁹⁴³ So hat das Bundesverfassungsgericht bereits 1986 festgestellt, dass die Werbefinanzierung privater Rundfunkveranstalter zumindest dann von verfassungsrechtlicher Relevanz ist, wenn den Presseunternehmen die für ihre Existenz notwendigen Werbegelder entzogen werden.⁹⁴⁴

II. Einordnung als Determinante für die Tätigkeit der Rundfunkanstalten

Bezogen auf die hier in Rede stehenden Onlinedienste sucht ein Teil der Autoren die Notwendigkeit einer Einordnung neuer elektronischer massenmedialer Dienste in das Gefüge des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG durch das Argument zu relativieren, dass der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff nicht (vollständig) den Umfang des Funktionsauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vorab festlege.⁹⁴⁵ Daraus wird gefolgert, dass „die Bestimmung des Rundfunkbegriffs auch nicht das allein maßgebliche Kriterium für die Bestimmung der Reichweite des Auftrages der Anstalten im Online-Bereich“⁹⁴⁶ sei. Begründet wird dies damit, dass auch nicht jede Form von Rundfunk per se in den Auftrag der Anstalten falle.⁹⁴⁷ Neue Dienste seien vielmehr gesondert auf ihr Gefährdungspotential zu untersuchen und der daraus folgende Regulierungsbedarf auch in Form öffentlich-rechtlicher

939 BVerfGE 73, 118 (193).

940 So die Pressemitteilung der ARD zur Veröffentlichung des Gutachtens von Papier/Schröder zum Begriff der Presseähnlichkeit in § 11d Abs. 2 Nr. 3 RStV; abrufbar unter <http://www.ard.de/intern/gremienvorsitzendenkonferenz-der-ard/aus-der-arbeit/pressemitteilungen/-/id=1026814/nid=1026814/did=1525850/lh35f/index.html>, zuletzt abgerufen am 09.02.2012.

941 So Papier/Schröder, Gutachten, abgedr. in epd medien Nr. 60/2010, 16 (29).

942 BVerfGE 73, 118 (180 f.); darauf weist auch Kull, AfP 1987, 365 (368) ausdrücklich hin.

943 S. dazu unten S. 142 ff.

944 BVerfGE 73, 118 (180 f.); zustimmend: Kull, AfP 1987, 365 (369).

945 Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 37; Witt, Internet-Aktivitäten, S. 71: „Überschätzung der Abgrenzung“; Papier/Schröder, Gutachten, abgedr. in epd medien Nr. 60/2010, 16 (18); in diese Richtung auch Held, Online-Angebote, S. 53; Ory, AfP 2011, 19 (20); Schoch, in VVDStRL 57 (1998), 158 (197); Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 103; etwas unklar Klaes, ZUM 2009, 135 (135 f.), wonach die Landesgesetzgeber bei der Regulierung des Rundfunks zwar nicht an den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff gebunden seien, dieser jedoch die Grundlage für sämtliche auch im Zusammenhang mit den Online-Aktivitäten zu lösenden Probleme darstelle.

946 Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 37; ähnlich Held, Online-Angebote, S. 52: die Subsumtion eines Dienstes unter den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff sei „kein Präjudiz“ für seine Zuordnung zu den Aufgaben der Rundfunkanstalten; dazu steht freilich im Widerspruch, wenn Held aaO, S. 54 ausführt, dass es „für die Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bedeutsam [ist], ob ein Dienst der Rundfunkfreiheit unterfällt oder nicht“.

947 Starck, in FS Stern, 777 (780) und ders. in von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 100, der aber i.Ü. eine über den Rundfunkbegriff hinausgehende Betrauung der Anstalten ablehnt.

Aufgabenbeschreibungen umzusetzen.⁹⁴⁸ Im Gegenzug sei es dem Gesetzgeber unbelassen, die Rundfunkanstalten mit Aufgaben zu betrauen, die zur Wahrung der Freiheitlichkeit des Meinungsbildungsprozesses sinnvollerweise den Anstalten zugewiesen sein sollten.⁹⁴⁹

Dem kann mit der Gegenansicht⁹⁵⁰ nicht gefolgt werden. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten können grundsätzlich jede unter den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff fallende Betätigung für sich reklamieren.⁹⁵¹ Sind „neue“ Dienste Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinn, führt dies zu einer Reihe von Folgen für ihre Regulierungsbedürftigkeit.⁹⁵² So hängt die Definition des einfachgesetzlichen Rundfunkbegriffs maßgeblich von der Bestimmung des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs ab.⁹⁵³ Eine weniger einschneidende Regulierung von Onlinediensten stünde schon deshalb nicht im freien Belieben des Gesetzgebers, sondern wird verfassungsrechtlich vorgezeichnet. Das Bundesverfassungsgericht spricht dem Gesetzgeber für den Rundfunk eine besondere Verantwortung zu, er muss das Rundfunkwesen gesetzlich ausgestalten.⁹⁵⁴ Sind auch Onlinedienste Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinn, müssten durch Gesetz Meinungsvielfalt, Jugend- und Persönlichkeitsrechtsschutz sichergestellt und Regelungen über Werbung aufgestellt werden.⁹⁵⁵ Auch die von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu erbringende Grundversorgung hängt vom Rundfunkbegriff ab⁹⁵⁶ und die Sicherung der Meinungsvielfalt legt ein dem klassischen Rundfunk ähnliches Korrektiv durch öffentlich-rechtliche Angebote und damit einer Betrauung der Rundfunkanstalten mit einem Telemedienauftrag zumindest nahe.⁹⁵⁷

Der aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG abzuleitende Funktionsauftrag der Rundfunkanstalten umfasst zu-

948 Eberle, ZUM 1995, 763 (765); im Ergebnis auch Ory, AfP 2011, 19 (22).

949 Eberle, ZUM 1995, 763 (764); aA: Starck, in FS Stern, 777 (780); krit. auch Gersdorf, NJW-CoR 1998, 238 (239 f.).

950 Fiedler, AfP 2011, 15 (16); Gersdorf, Legitimation und Limitierung, S. 103 ff. spricht insoweit vom „Fundamentalproblem“.

951 Fink, DöV 1992, 805 (807); Fechner, in Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, Art. 5, Rn. 159. Das wird auch aus dem Umkehrschluss deutlich: Weil den Rundfunkanstalten nur das Grundrecht der Rundfunkfreiheit zustehe, sei die Konstruktion einer Annexkompetenz bei programmbegleitenden Druckwerken nötig (so von Coelln, in BLM-Symposium Medienrecht 2010, S. 90 [Diskussionsteil]). Sehr deutlich Starck, in von Mangoldt/Klein/Starck, GG Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 100 (dort Fn. 327): Die Ansicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Onlinedienste seien dem Rundfunkbegriff zuzuordnen, sei ein Versuch, „Gelände zu gewinnen“; Witt, Internet-Aktivitäten, S. 123 f. „Online-Aktivitäten sind vom Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks *in jedem* Fall erfasst, soweit sie sich verfassungsrechtlich als Rundfunk darstellen.“

952 Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 669; Jungheim, ZUM 2008, 493 (494); auch Bernard, Rundfunk als Rechtsbegriff, S. 34, die aber ebenfalls von unterschiedlicher Regelungsintensität ausgeht. Ebenfalls von der Einordnung als Rundfunk im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auf die Zuweisung eines Auftrags an die Rundfunkanstalten schließen Flechsig, CR 1999, 327 (332) und Hesse, BayVBl. 1997, 132 (135); wohl auch Gounalakis, Konvergenz der Medien, S. C 47.

953 Schulz, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 2 RStV, Rn. 11.

954 S. dazu oben S. 60.

955 Eberle, ZUM 1995, 763 (763); der im Übrigen aber der Ansicht ist, dass die Zuordnung bestimmter Dienste zum verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff nicht zwingend eine Zulässigkeit solcher Angebote für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bedingt (s. oben Fn. 949).

956 Starck, FS Stern, 777 (778).

957 Fiedler, AfP 2011, 15 (16).

dem keine Presseangebote. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass das entscheidende Kriterium für die Zuordnung zu „Presse“ oder „Rundfunk“ der Übertragungsweg sei, nicht aber, dass die Nutzung eines bestimmten Mediums stets nur in den Schutzbereich einer einzigen der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltenen Garantien fallen könne.⁹⁵⁸ Nach dieser Rechtsprechung kann das gleiche Presseerzeugnis aus Sicht der Presse also eine Ausübung der Pressefreiheit, aus Sicht des Rundfunks eine der Rundfunkfreiheit sein. Die Veröffentlichung von Druckwerken durch die Rundfunkanstalten ist dabei aber auf „lediglich unterstützende Randbetätigungen“ beschränkt worden.⁹⁵⁹ Sollten Onlinedienste (auch) dem verfassungsrechtlichen Pressebegriff unterfallen, weil sie eine Weiterentwicklung der klassischen Druckpresse sind, wären die Rundfunkanstalten auf solche Annextätigkeiten limitiert.⁹⁶⁰

Es ist deshalb nicht konsequent, wenn zwar die Abgrenzung zwischen den verfassungsrechtlichen Presse- und Rundfunkbegriffen angesichts der „vergleichbaren verfassungsrechtlichen Verbürgungen“ nicht von Relevanz sein soll, gleichwohl die Zuordnung von Onlineangeboten zum *Grundversorgungsauftrag* des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von deren Bewertung als Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinn abhängig gemacht wird.⁹⁶¹

B. Verfassungsrechtliche Verortung

Nach der klassischen Sichtweise, die zwischen Rundfunk- und Pressefreiheit unterscheidet ist eine Verortung der Onlinedienste notwendig. Im Folgenden werden die vertretenen Ansichten dargestellt und sodann eine Lösung auf Basis eines einheitlichen Grundrechts der Medienfreiheit vorgeschlagen.

I. Onlinedienste als Rundfunk im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

Das Grundgesetz definiert nicht, was unter dem Begriff Rundfunk zu verstehen ist, sondern setzt ihn voraus.⁹⁶² Um seiner Bedeutung und Funktion gerecht werden zu können, soll der Rundfunkbegriff nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der herrschenden Literatur dynamisch und entwicklungsoffen gedeutet werden, um neuen technischen Gegebenheiten, Verbreitungsformen und den sich wandelnden Nutzergewohnheiten gerecht werden zu können.⁹⁶³ Es soll folgerichtig nicht möglich sein, den Rundfunkbegriff abschließend zu definieren.⁹⁶⁴

958 BVerfGE 83, 238 (313).

959 BVerfGE 83, 238 (313).

960 S. dazu unten S. 124.

961 In diese Richtung aber Held, Online-Angebote, S. 53.

962 Dörr, VerwArch 92, 149 (151).

963 S. dazu oben S. 73 ff.

964 BVerfGE 73, 118 (121).

Anders als Held meint, folgt daraus aber nicht, dass Aussagen zum Rundfunkbegriff sich allenfalls auf „grobe Strukturmerkmale“ beziehen können.⁹⁶⁵ Trotz der Entwicklungsoffenheit besteht eine Reihe grundlegender Merkmale, die den Rundfunk kennzeichnen.⁹⁶⁶ Fehlte es hieran, bestünde die Gefahr, dass der Rundfunkbegriff seine Konturen verliert und damit der Funktion des Rundfunks für die Demokratie nicht mehr gerecht würde.⁹⁶⁷

Aus der funktionalen Sichtweise des Bundesverfassungsgerichts ergeben sich jedenfalls drei Tatbestandsmerkmale des Rundfunkbegriffs, nämlich die Adressierung an die Allgemeinheit, die Verbreitung mittels elektronischer Hilfsmittel sowie die Darbietung.⁹⁶⁸

1. Adressierung an die Allgemeinheit

Die Rundfunkfreiheit steht im systematischen Zusammenhang mit den klassischen Massenkommunikationsmitteln der Presse und des Films.⁹⁶⁹ Dies stützt auch der Wortlaut: „Rund(um)-Funk“ ist mehr als schlichter „Funk“ – beispielsweise der interne Behördenfunk.⁹⁷⁰ Rundfunk ist Massenkommunikation, was durch das Bestimmungselement „Adressierung an die Allgemeinheit“⁹⁷¹ (teilweise auch „Öffentlichkeit der Kommunikation“⁹⁷²) zum Ausdruck gebracht wird.

Insofern kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden.⁹⁷³ Da es auf die Zahl der tatsächlich erreichten Zuschauer oder Zuhörer nicht ankommt, sondern auf den potentiellen Rezipientenkreis⁹⁷⁴, können auch Spartenangebote Rundfunk im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sein.⁹⁷⁵

Teile des rechtswissenschaftlichen Schrifttums fassen Sendungen für einen begrenzten Adressatenkreis innerhalb geschlossener Räume (z.B. Hotelfunk) nicht unter den Rundfunkbegriff.⁹⁷⁶ Insoweit stellt sich die Frage, ob auch geschlossene Nutzergruppen im Internet als Rundfunk angesehen werden können. Mit der Gegenansicht⁹⁷⁷ muss man auch geschlossene Nutzergruppen als an die Allge-

965 Held, Online-Angebote, S. 55.

966 Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 672; Michel, ZUM 1998, 350 (351); Heer-Reißmann/Dörr/Schüler, in Dörr/Kreile/Cole, Handbuch Medienrecht, S. 73; Radlsbeck, Online-Magazine, S. 44.

967 S. Schoch, AfP 1998, 253 (258): „Es stellt geradezu einen juristischen Offenbarungseid dar, wenn einem Zentralbegriff der verfassungsrechtlichen Diskussion eine Schlüsselrolle zuerkannt wird und niemand eigentlich genau über den Begriffsinhalt Bescheid weiß.“

968 Janik, AfP 2000, 7 (8 ff.).

969 Schulz, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 2 RStV, Rn. 14.

970 Brand, Rundfunk im Sinne des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG, S. 124; Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 678.

971 OLG München, NJW 1958, 1298 (1301); OVG NRW, DÖV 1978, 519 (520 f.); Sodan, in Sodan, GG, Art. 5, Rn. 21.

972 Schulz, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 2 RStV, Rn. 14 ff.; krit. zu diesem Begriff Brand, Rundfunk im Sinne des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG, S. 131 f.

973 S. 37 ff.

974 Schulz, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 2 RStV, Rn. 14.

975 Hoffmann-Riem, AfP 1996, 9 (10).

976 Gersdorf, Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, S. 106; Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 680.

977 Schulz, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 2 RStV, Rn. 16; Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs.

meinheit gerichtete öffentliche Kommunikation unter den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff fassen. Zumindest wenn der Sender die Empfänger nicht mehr individuell präsent hat und ansprechen kann, ist die rundfunktypische Gefährdungslage eines nicht individuell ausgehandelten, sondern einseitigen Kommunikationsvorgangs gegeben.⁹⁷⁸ Das deckt sich mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Pressefreiheit, die an die Funktion des Art. 5 Abs. 1 GG anknüpft. Diese liegt in der Gewährleistung offener Kommunikation, die eine freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung ermöglicht.⁹⁷⁹ Auch gruppeninterne Publikationen können also unter den Gewährleistungsgehalt der Massenkommunikationsgrundrechte fallen.⁹⁸⁰ Ausreichend ist, dass die Darbietung sich an einen unbestimmten Personenkreis richtet, also nicht an vorab festgelegte Personen.⁹⁸¹

2. Verbreitung mittels elektronischer Hilfsmittel

Rundfunk bedient sich elektrischer bzw. elektromagnetischer Schwingungen, um Informationen zu verbreiten.⁹⁸² Dieses technische Element des Rundfunkbegriffs ist nicht auf eine bestimmte Verbreitungstechnik – also beispielsweise die analoge terrestrische Ausstrahlung der Programme – beschränkt, sondern offen für neue technische Entwicklungen.

Diese Form der fernmeldetechnischen Verbreitung beinhaltet typischerweise das Überbrücken einer gewissen räumlichen Distanz zwischen Sender und Empfänger.⁹⁸³ Nach klassischer Ansicht unterscheidet diese Verbreitungsweise die verkörperte Presse vom Rundfunk. Danach sollen solche elektronischen Speichermedien, die die Informationen verkörpern, dem Pressebegriff unterfallen.⁹⁸⁴ Wird die Information aber, wie dargestellt, mittels elektromagnetischer Schwingungen und über eine räumliche Distanz verbreitet, ist sie (die weiteren Merkmale vorausgesetzt) Rundfunk. Dies soll auch dann gelten, wenn der Empfänger die Information nach dem Empfang durch Ausdrucken selbst verkörpern kann. Zur Begründung wird angeführt, dass beispielsweise eine am Bildschirm betrachtete Faksimile-Zeitung Rundfunk wäre, mit dem Ausdrucken aber zur Presse würde und so eine klare Zuordnung des gleichen Lebenssachverhalts zu einem grundrechtlichen Schutzbereich nicht möglich wäre.⁹⁸⁵ Dagegen lässt sich jedoch anführen, dass das Bundesverfassungsgericht sogar klassische *Presseangebote* der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als „Hilfstätigkeiten“

1, 2, Rn. 97.

978 Schulz, ZUM 1996, 487 (490); ders., in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 2 RStV, Rn. 16.

979 BVerfGE 95, 28 (35).

980 Engels/Schulz, AfP 1997, 455 (457); Schulz, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 2 RStV, Rn. 16.

981 BVerfGE 74, 297 (352); Jarass, AfP 1998, 133 (134) sowie ders., in Jarass/Pieroth, GG, Art. 5, Rn. 36.

982 Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 67; Hufen, Staatsrecht II, § 28, Rn. 6.

983 VG Saarlouis, ZUM 1995, 642 (648); Brand, Rundfunk im Sinne des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG, S. 46 ff; Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 674.

984 S. dazu unten S. 106 ff.

985 Brand, Rundfunk im Sinne des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG, S. 52.

von der *Rundfunkfreiheit* umfasst sieht und damit die vermeintlich klare Zuordnung zu nur einer Teilfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ohnehin nicht trennscharf vornimmt.⁹⁸⁶

3. Darbietung

Nach herrschender Ansicht ist weiterhin ein inhaltliches Element notwendig, also ein Angebot, das Darbietungscharakter hat.⁹⁸⁷ Wie dieser ausgestaltet sein muss, ist jedoch umstritten. Teilweise wird – anknüpfend an den Wortlaut („Berichterstattung“) – eine journalistisch-redaktionelle Gestaltung verlangt⁹⁸⁸, wohl überwiegend aber eine besondere publizistische Relevanz⁹⁸⁹. Andere Autoren wollen umgekehrt solche Angebote vom Rundfunkbegriff ausklammern, die keine Wirkung auf die Meinungsbildung haben.⁹⁹⁰

Dagegen wird vorgebracht, dass eine inhaltliche Komponente nicht erforderlich sei.⁹⁹¹ Gerade das von der herrschenden Ansicht bevorzugte Kriterium der besonderen Meinungsrelevanz schließe faktisch kaum noch Kommunikate aus.⁹⁹² Zur Begründung wird auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verwiesen, wonach nicht nur durch klassische Informationsangebote Relevanz für die Meinungsbildung aufweisen, sondern ausdrücklich auch Gegenstände der Unterhaltung und Kultur.⁹⁹³ Bereits durch Auswahl und Gestaltung des Programms oder eines einzelnen Beitrags entsteht eine meinungsbildende Wirkung.⁹⁹⁴

Im Interesse einer klaren Zuordnung zum Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sei es geboten, auf eine inhaltliche Bewertung zu verzichten. Deshalb sei auch das Kriterium der redaktionellen Gestaltung – auch wenn es die Meinungsrelevanz des jeweiligen Angebots erhöhen könne – nur auf einfachgesetzlicher Ebene zu berücksichtigen.⁹⁹⁵

4. Folge aus der Entwicklungsoffenheit: Onlinedienste als Rundfunk?

Die heute herrschende Meinung subsumiert Onlinedienste unter den verfassungsrechtlichen Rund-

986 S. dazu oben S. 99 ff.

987 Jarass/Pieroth, GG, Art. 5, Rn. 36; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV, Rn. 15.

988 Jarass, AfP 1998, 133 (134 ff.); Schemmer, in Beck-OK GG, Art. 5, Rn. 69.

989 Trute, in VVDStRL 57 (1998), S. 241, Fn. 99; Paschke, Medienrecht, Rn. 232; differenzierend (nur besonderer rundfunkrechtlicher Regulierungsbedarf, wenn eine solche publizistische Relevanz vorliege): Schoch, AfP 1998, 253 (258 ff.).

990 Hoffmann-Riem, AfP 1996, 9 (12); Pieper/Wiechmann, ZUM 1995, 82 (89 f.); auch VG Saarlouis, ZUM 1995, 642 (645) und Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 676 (zumindest potentielle publizistische Relevanz).

991 von Coelln, in BLM-Symposium Medienrecht 2010, S. 32; Schulz, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 2 RStV, Rn. 22; Bethge, in Sachs, GG, Art. 5, Rn. 90a; ablehnend auch Brand, Rundfunk im Sinne des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG, S. 119 f.; krit. auch Bernard, Rundfunk als Rechtsbegriff, S. 107 ff.

992 von Coelln, in BLM-Symposium Medienrecht 2010, S. 32; Schulz, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 2 RStV, Rn. 22.

993 BVerfGE 73, 118 (158); 74, 297 (324); 90, 60 (90).

994 BVerfGE 12, 205 (260); 31, 314 (326); zustimmend Flechsig, CR 1999, 327 (328).

995 Schulz, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 2 RStV, Rn. 22.

funkbegriff.⁹⁹⁶ Auch das Bundesverfassungsgericht will seit dem sog. Baden-Württemberg-Beschluss die – damals so bezeichneten – „rundfunkähnlichen Dienste“ zur Rundfunkfreiheit zählen: Auch Dienste, die auf Abruf übermittelt werden und deren Empfangszeitpunkt vom Empfänger gewählt wird, sollen Rundfunk im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sein.⁹⁹⁷

Begründet wird dies einerseits mit der Entwicklungsoffenheit des Rundfunkbegriffs, andererseits mit dem Festhalten an den formalen Abgrenzungskriterien zwischen Presse- und Rundfunkfreiheit. Um die normierende Wirkung der Rundfunkfreiheit zu wahren, könne die Rundfunkfreiheit nicht auf bereits bekannte Techniken beschränkt bleiben. Vielmehr müssen auch solche neuen Dienste erfasst sein, in deren Bereich die Rundfunkfreiheit ihre Funktion erfüllen könnte.⁹⁹⁸ Dies sei schon deshalb geboten, weil diese Dienste sich nicht wesentlich vom Rundfunk unterscheiden: Die so verbreiteten Inhalte könnten identisch sein und der Empfänger wähle in beiden Fällen lediglich durch Ein- und Ausschalten aus.⁹⁹⁹ Es leuchte auch nicht ein, den Rundfunkbegriff eng zu fassen und die im Rundfunkwesen geltenden Anforderungen an Vielfalt und Chancengerechtigkeit nur auf einen Teil der Inholdedienste zu beschränken.¹⁰⁰⁰

Dagegen spricht aber, dass die Funktionen von Rundfunk und Presse, wie gezeigt, identisch sind.¹⁰⁰¹ Allein zu fragen, welches Medium funktional den Rundfunk als Medium und Faktor der öffentlichen und individuellen Meinungsbildung ersetzt, würde also nicht weiterführen¹⁰⁰²: Auch die Presse „dient“ der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung, so dass auch hier eine funktionale Ersetzung denkbar ist.¹⁰⁰³

Daran knüpft auch ein zweiter Kritikpunkt an, denn das formale Abgrenzen nach der Verbreitungsmethode ist angesichts der zunehmenden Konvergenz der Medien¹⁰⁰⁴ fragwürdig. So liefert diese formale Betrachtungsweise zwar ein klares Abgrenzungskriterium zwischen Presse- und Rundfunkfreiheit.¹⁰⁰⁵ Sie gerät aber in den Verdacht der Begriffsjurisprudenz, denn sie kann nicht erklären, welcher *materielle* Grund dafür spricht, eine gedruckte Zeitung anderen Funktionsbedingungen und

996 Brand, Rundfunk im Sinne des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG, S. 266 f.; Flehsig, CR 1999, 327 (331); Gounalakis, Konvergenz der Medien, S. C 45 f.; Held, Online-Angebote, S. 86; Schulze-Fielitz, in Dreier GG, Art. 5 I, II, Rn. 100 f.; Ladeur, ZUM 2009, 906 (910); Leibholz/Rinck, GG, Art. 5, Rn. 321; Schoch, in VVDStRL 57 (1998), 158 (197); Bethge, in Sachs, GG, Art. 5, Rn. 90b; Witt, Internet-Aktivitäten, S. 86.

997 BVerfGE 74, 297 (352 ff.); 83, 238 (299 f. und 302 f.).

998 Leibholz/Rinck, GG, Art. 5, Rn. 321.

999 BVerfGE 74, 297 (352).

1000 Gounalakis, Konvergenz der Medien, S. C 38.

1001 S. dazu oben S. 34 ff.

1002 Krit. zum Heranziehen „äußerer Umstände“ wie funktionale Nachfolge, aktuelle Rezipientengewohnheiten usw. bei der Frage der Zuordnung neuer Dienste zu Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG: Determann, Kommunikationsfreiheit im Internet, S. 449; Koreng, Zensur im Internet, S. 98 f.

1003 Tatsächlich wird vertreten, dass elektronisch verbreitete Presseprodukte der Pressefreiheit unterfallen sollen. S. dazu sogleich auf S. 106 ff.

1004 S. dazu oben S. 23 ff.

1005 Gounalakis, Konvergenz der Medien, S. C 69.

Ordnungsprinzipien zu unterwerfen, als die inhaltlich identische elektronisch verbreitete Ausgabe.¹⁰⁰⁶ Nicht zuletzt wird die vermeintlich einfache Gleichung, dass sämtliche elektronisch verbreiteten Massenmedien der Rundfunkfreiheit zuzuordnen sind¹⁰⁰⁷, wegen der ständig steigenden Bedeutung der „Screen-Medien“ auch faktisch die formal verstandene Pressefreiheit infrage stellen, wenn diese auf möglicherweise aussterbende verkörperte Medien beschränkt bleibt.

II. Onlinedienste als Presse im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

Die Definitionsmerkmale der Presse treten deutlicher hervor als dies beim Rundfunkbegriff der Fall ist.

1. Drucktechnische Verkörperung

Der verfassungsrechtliche Pressebegriff ist nach herrschender Ansicht weit und formal auszulegen¹⁰⁰⁸, also nicht vom Inhalt, sondern von der Herstellungsmethode her zu deuten.¹⁰⁰⁹ Presse sind danach alle zur Verbreitung bestimmten und geeigneten Druckwerke und Informationsträger, die nicht dem Film- und Rundfunkbegriff unterfallen.¹⁰¹⁰ Abgrenzungsmerkmal zu Rundfunk und Film ist also die Verkörperung der Information, wobei der Zeitpunkt der Übermittlung der Information maßgeblich sein soll.¹⁰¹¹ Dem lässt sich also nicht die Möglichkeit entgegenhalten, eine elektronisch übermittelte Information könne nach Empfang ausgedruckt werden; die entsprechende Information wird deshalb noch kein Presseprodukt.¹⁰¹² Auch ein statisches e-Paper wäre danach kein Bestandteil der Presse im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

Ebensowenig kann die Verkörperung im Vorhandensein des Datenträgers beim Content-Provider¹⁰¹³ gesehen werden¹⁰¹⁴, denn dabei handelt es sich nicht um ein zur Massenherstellung und Verbreitung geeignetes Verfahren.¹⁰¹⁵ Auch die beim Empfänger gespeicherten Daten sind wegen der Variabilität der Darstellung im HTML-Standard¹⁰¹⁶ – außer bei den als statische Datei vertriebenen e-Papern – nicht als inhaltlich in jeder Weise identische Abzüge zu begreifen, wie sie klassischerweise bei der

1006 Gersdorf, AfP 2010, 421 (421).

1007 So faktisch Papier/Schröder, Gutachten, abgedr. in epd medien Nr. 60/2010, 16 (22 f.) krit.: Ory, AfP 2010, 20 (23).

1008 BVerfGE 34, 269 (283); 66, 116 (134); 95, 28 (35); Bethge, in Sachs, GG, Art. 5, Rn. 68.

1009 Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 59.

1010 BVerfGE 95, 28 (35); Bethge, in Sachs, GG, Art. 5, Rn. 68.

1011 Bethge, in Sachs, GG, Rn. 73a; Schulze-Fielitz, in Dreier GG, Art. 5 I, II, Rn. 93; Starck in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 102; Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 375 (einschränkend allerdings in Rn. 377: sofern es sich um ein funktionales Pressesurrogat handele, also lediglich Pressezeugnisse auf elektronischem Weg inhaltsgleich publiziert werden, solle Presse vorliegen).

1012 S. dazu schon oben S. 103 f.

1013 S. zum Begriff oben S. 8 f.

1014 Müller-Using/Lücke, ArchTP 1995, 32 (40).

1015 Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, § 7, Rn. 28; zugestanden auch von Müller-Using/Lücke, ArchTP 1995, 32 (40 f.).

1016 S. dazu oben S. 10 f.

Druckpresse vorliegen.¹⁰¹⁷ Überdies besteht so die Gefahr, jedwede technisch bedingte (Zwischen-) Speicherung elektronisch versendeter Massenkommunikation der Pressefreiheit zuschlagen zu müssen.

2. Folge aus der Entwicklungsoffenheit der Presse: Onlinedienste als Presse?

Auch presseähnliche Onlinedienste unterfallen nach traditioneller Sichtweise mangels Verkörperung nicht dem Pressebegriff des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Gleichwohl kann man ihnen eine gleichgelagerte Wirkungsweise zusprechen, in ihnen eine funktionale Weiterentwicklung des Pressebegriffs sehen.¹⁰¹⁸ Jedenfalls für den Bereich der e-Paper liegt eine solche Überlegung nahe: Die Presse bedient sich eines neues Kommunikationsmittels, um das mit der verkörperten Ausgabe identische Presseprodukt auf elektronischem Weg zum Kunden zu transportieren. Es findet also lediglich eine Veränderung des Vertriebsweges statt.¹⁰¹⁹ Auch auf dem HTML-Standard basierende Webseiten lassen sich als logische Weiterentwicklungen der klassischen Presse auffassen, wie sie teilweise als funktionale Äquivalente zum klassischen Rundfunk gewertet werden.¹⁰²⁰ Gerade die Onlineausgaben etablierter Presseanbieter dienen zweifellos der gleichen „öffentlichen Aufgabe“ wie die Druckpresse, haben eine massenkommunikative Wirkung, verbreiten Meinungen, Nachrichten und Informationen aller Art.

Voraussetzung für ein Lösen vom Kriterium der Verkörperung ist jedoch, dass der Presse eine Entwicklungsgarantie zuzugestehen ist, wie sie dem Rundfunk vom Bundesverfassungsgericht entwickelt wurde.¹⁰²¹ Tatsächlich finden sich in der Literatur Stellungnahmen, die der Presse eine dahingehende Entwicklungsgarantie zusprechen.¹⁰²² Dafür spricht, dass der verfassungsrechtliche Pressebegriff bereits vor der Entwicklung des Internet nicht als starres Konstrukt gesehen wurde.¹⁰²³ Während die Presse nach hergebrachtem Verständnis nur zur Verbreitung geeignete Druckerzeugnisse im technischen Sinn erfasste¹⁰²⁴, sind nach herrschender Lehre auch neu aufgekommene audiovisuelle Speichermedien wie Tonbänder, Videokassetten¹⁰²⁵, CDs, CD-Roms und Disketten unter den Press-

1017 Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, § 7, Rn. 29; zugestanden auch von Müller-Using/Lücke, ArchTP 1995, 32 (41).

1018 Mückl, JZ 2007, 1077 (1080); Kannengießer, in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, Art. 5, Rn. 12.

1019 S. dazu oben S. 13 f.

1020 S. dazu oben S. 104.

1021 BVerfGE 74, 297 (350 ff.); 83, 238 (299 ff.); 119, 181 (218); s. dazu oben S. 73 ff.

1022 Fechner, Medienrecht, 8. Kap. Rn. 22; Flechsig, CR 1999, 327 (333); Gersdorf, AfP 2010, 421 (423); Bullinger, in Löffler, Presserecht, Einl. Rn. 4; Möllers, AfP 2008, 241 (244); in diese Richtung wohl auch Dörr/Schwartmann, Medienrecht, Rn. 268; Kannengießer, in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, Art. 5, Rn. 12; Bethge, in Sachs, GG, Art. 5, Rn. 68 und Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 377; ders., CR 2011, 231 (235); generell für eine Entwicklungsoffenheit der Presse: Bullinger, in HStR VII, § 163, Rn. 109; Schulze-Fielitz, in Dreier GG, Art. 5 I, II Rn. 90.

1023 Dörr/Schwartmann, Medienrecht, Rn. 105.

1024 Sodan, in Sodan, GG, Art. 5, Rn. 16.

1025 Die Frage, ob Bildträger dem Pressebegriff unterfallen, ist umstritten; hier stellt sich das Abgrenzungsproblem zur

begriff zu subsumieren.¹⁰²⁶ Auf die im Einzelfall angewendete Art der technischen Vervielfältigung kommt es nicht an.¹⁰²⁷ Unerheblich sind also Vertriebsmodalitäten, entscheidend für den Schutz der Pressefreiheit ist allein das Kommunikationsmedium.¹⁰²⁸ Damit kann jedenfalls festgehalten werden, dass der verfassungsrechtliche Pressebegriff – unabhängig von der Frage, wie die Abgrenzung zu den anderen in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG genannten Formen der Massenkommunikation erfolgt – nicht auf einen bestimmten technischen Stand beschränkt ist. Der verfassungsrechtliche Pressebegriff ist also im Grundsatz entwicklungsoffen.¹⁰²⁹

Die wohl herrschende Ansicht schränkt diese Entwicklungsfreiheit der Presse jedoch mit dem Argument ein, dass die Presse nicht mehr zu den anderen Freiheitsverbürgungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG abgrenzbar sei, wenn auf das formale Kriterium der (druck-)technischen Verkörperung des Informationsträgers verzichtet werde.¹⁰³⁰ Die Entwicklungsfreiheit der Presse lasse zudem keinen Schluss darauf zu, dass der Presse ein privilegierter Zugang zu Betätigungen im Bereich des Rundfunks zustünden.¹⁰³¹ Letztgenanntes Argument erweist sich als Zirkelschluss, denn es setzt bereits voraus, dass es sich bei den hier in Rede stehenden Medien um Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinn handelt und dass die in Rede stehenden Dienste damit keine Presse sein können.

Gegen eine so weitreichende Einschränkung der Entwicklungsmöglichkeiten der Presse spricht weiterhin, dass das Festhalten an formalen Kriterien aus Gründen der Abgrenzbarkeit der Schutzbereiche zwar vermeintlich klare, tatsächlich aber fragwürdige Ergebnisse liefert. Wie ausgeführt, können presseähnliche Onlinedienste die Funktion der klassischen Druckpresse übernehmen, also zur „öffentliche Aufgabe“, d.h. zur öffentlichen Meinungsbildung, beitragen. Dies gilt umso mehr, als die Zugangsschranken im Internet gering sind, Publikationen leicht „online“ erfolgen können und neue Lesegeräte wie das „iPad“ auch auf einen vereinfachten Zugang zu den Onlineausgaben klassischer Zeitungsanbieter hin ausgelegt sind. Infolgedessen haben Zeitungsverleger ihre Webauftritte im Hinblick auf diesen mobilen und benutzerfreundlichen Zugangsweg modifiziert.¹⁰³² Diese Entwicklung wird die Bedeutung des Internet für die öffentliche Meinungsbildung weiter steigern und

Filmfreiheit, s. Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 5 Rn. 50.

1026 Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 5 Rn. 25; Sodan, in Sodan, GG, Art. 5 Rn. 16.

1027 Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 362; Fechner, Medienrecht, 8. Kap. Rn. 21.

1028 BVerfGE 95, 28 (35).

1029 Kannengießer, in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 5, Rn. 12; Papier/Schröder, Gutachten, abgedr. in epd medien Nr. 60/2010, 16 (17); Schemmer, in Beck-OK GG, Art. 5 Rn. 42; Bethge, in Sachs, GG, Art. 5, Rn. 68.

1030 Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 Rn. 370; Jarass/Pieroth, GG, Art. 5 Rn. 25; Schemmer, in Beck-OK GG, Art. 5 Rn. 43; Sodan, in Sodan, GG, Art. 5 Rn. 16; .

1031 Papier/Schröder, Gutachten, abgedr. in epd medien Nr. 60/2010, 16 (17) unter Berufung auf BVerfGE 73, 118 (192 f.).

1032 Eine Übersicht zu den überarbeiteten und auf das „iPad“ angepassten Webseiten findet sich bei http://meedia.de/nc/details-topstory/article/erster-test-die-ipad-apps-der-verlage_100028194.html, zuletzt abgerufen am 18.10.2010.

kann – auf lange Sicht – zu einem weiteren Verlust der Aufmerksamkeit für gedruckte Presseprodukte führen und diese vielleicht gar ersetzen.¹⁰³³

Entscheidendes Kriterium, das Trägermedium als Teil der Presse zu sehen, ist nämlich, ob es den Eindruck des gedruckten Wortes vermittelt.¹⁰³⁴ Hier schlägt sich nieder, dass die „besondere Bedeutung“ des Rundfunks (also die durch die Kombination von Bewegtbild und Ton sowie ein Gesamtprogramm entstehende besondere Wirkmacht) bei der Presse fehlt. Angesichts der Bemühungen, neuen internet- und multimediafähigen Lesegeräten die Anmutung eines gedruckten Buches oder einer gedruckten Zeitung zu verleihen¹⁰³⁵, kann dieser Eindruck des gedruckten Wortes aber in vielen Fällen im Grundsatz bejaht werden.

Diese Problematik wird auch von der herrschenden Ansicht erkannt. Dort begegnet man ihr jedoch dadurch, dass entsprechend der klassischen Dogmatik keine inhaltlichen Kriterien ausschlaggebend sein sollen, die Presse also weiterhin formal definiert und abgegrenzt wird. Um die neuen Medien grundrechtlich abzudecken, wird die Rundfunkfreiheit – insoweit konsequent – zum alle mittels elektromagnetischen Wellen verbreiteten, an die Allgemeinheit gerichteten massenmedialen Erscheinungen erfassenden Grundrecht aufgewertet.¹⁰³⁶ Da nicht alle Erscheinungsformen des so verstandenen Rundfunks einer dem klassischen Rundfunk entsprechenden Regulierung bedürften, soll ein Ausgleich nicht auf verfassungsrechtlicher Ebene stattfinden, bestimmte Angebote also aus dem Anwendungsbereich des einfachgesetzlichen Rundfunkbegriffs ausgeklammert werden.¹⁰³⁷ Dies hat freilich zur Konsequenz, dass die Onlinedienste der Presseanbieter nicht mehr (nur) der Pressefreiheit, sondern der Rundfunkfreiheit unterfallen; bei solchen Mediendiensten handele es sich um „Rundfunk im weiteren Sinne“¹⁰³⁸.

III. Nicht Rundfunk, nicht Presse?

1. Abrufdienste als Teil der Meinungsfreiheit

Insbesondere Degenhart will zwar an der formalen Abgrenzung zwischen Presse- und Rundfunk-

1033 Gersdorf, AfP 2010, 421 (423).

1034 Papier/Schröder, Gutachten, abgedr. in epd medien Nr. 60/2010, 16 (17); s. zur Frage der „Presseähnlichkeit“ ausführlich unten S. 182 ff.

1035 Beispielsweise kann die über den berührungsempfindlichen Bildschirm des „iPad“ und „Kindle“ durch Fingergesten gesteuerte Software das Blättern durch einzelne Buch- oder Zeitungsseiten simulieren.

1036 S. dazu oben S. 101 ff.

1037 Papier/Schröder, Gutachten, abgedr. in epd medien Nr. 60/2010, 16 (21 f.).

1038 Bullinger, JZ 2006, 1137 (1140); Papier/Schröder, Gutachten, abgedr. in epd medien Nr. 60/2010, 16 (23); sehr plastisch auch die Formulierung der Pressemitteilung der ARD zum Gutachten von Papier/Schröder: „Presse macht Rundfunk“, abrufbar unter <http://www.ard.de/intern/gremienvorsitzendenkonferenz-der-ard/aus-der-arbeit/presse-mitteilungen/-/id=1026814/nid=1026814/did=1525850/lh35f/index.html>; zuletzt abgerufen am 18.10.2010.

freiheit festhalten¹⁰³⁹, aber Abrufdienste trotz der elektronischen Verbreitungsform nicht zum Rundfunk im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zählen.¹⁰⁴⁰ Er begründet dies mit den erhöhten Auswahl-freiheiten des Rezipienten, die „jedenfalls“ nicht zu einem Bedürfnis nach rundfunkrechtlicher Regulierung führten.¹⁰⁴¹ Deshalb bestehe auch kein Raum für einen Grundversorgungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in diesem Bereich.¹⁰⁴²

Werden Informationen über das Internet verbreitet, so ist nach Degenhart auf die allgemeine Meinungsfreiheit abzuheben.¹⁰⁴³ Hintergrund dieser Überlegung ist also, dass Onlinedienste, zumindest in der Form des Abrufdienstes, nicht die für den Rundfunk hinreichende Wirkmacht aufweisen. Dagegen spricht jedoch, dass auch Abrufdienste Massenmedien darstellen und somit zumindest Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zuzuordnen sind.¹⁰⁴⁴ Es überzeugt nicht, aus dem Bestreben, der rundfunkrechtlichen Regulierung zu entgehen, bestimmte Onlinedienste aus dem spezifischen Schutzbereich der Freiheit der Massenkommunikation auszugliedern.

2. Ungeschriebene „Internetfreiheit“?

Nicht überzeugend sind Überlegungen, über das Internet verbreitete Onlinedienste unter eine ungeschriebene Internetfreiheit¹⁰⁴⁵ zu fassen.¹⁰⁴⁶ Holznagel unterscheidet formal zwischen der verkörperten Presse einerseits und der Rundfunk- und „Internetdienstefreiheit“ andererseits, die bei elektronisch verbreiteten Gedankeninhalten einschlägig sein sollen. Der Rundfunk sei dabei ein linearer – also an ein Sendeprogramm gebundener – Dienst, während alle anderen, d.h. nicht-linearen Dienste, der Internetdienstefreiheit zuzuordnen sein sollen.¹⁰⁴⁷

An diesem Ansatz ist zwar richtig, dass neue technische Entwicklungen ein Festhalten an den klassischen verfassungsrechtlichen Kategorien „Rundfunk“ und „Presse“ in Frage stellen und jedenfalls eine pauschale Subsumtion unter die eine oder andere Kategorie unmöglich machen.¹⁰⁴⁸ Dies wird

1039 S. dazu oben S. 101 ff. und 106 ff.

1040 Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 698.

1041 Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 698 unter Bezugnahme auf Schulze-Fielitz, in Dreier GG, Art. 5, Rn. 102.

1042 Degenhart, Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der „Digitalen Welt“, S. 67 ff. und passim; ders. in BK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 698.

1043 Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 698; ders., Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der „Digitalen Welt“, S. 62 unter Bezugnahme auf Determann, Kommunikationsfreiheit im Internet, S. 439 ff.

1044 S. dazu oben S. 34 ff.

1045 Mecklenburg, ZUM 1997, 525 ff.; Holznagel, AfP 2011, 532 (534): „Internetdienstefreiheit“; zumindest nicht ausgeschlossen von Vesting, in Ridder/Kohl, Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 44. Held, Online-Angebote, S. 51 f. verweist auch auf Pappi, Teledienste, Mediendienste und Rundfunk, S. 91 f., der einen ähnlichen Ansatz verfolge, indem er von einer Kommunikationsform sui generis spricht. Tatsächlich geht es Pappi aaO. darum, bestimmte Angebote der Rundfunkregulierung zu entziehen, sie vom Rundfunkbegriff auszuklammern.

1046 Ausdrücklich dagegen auch Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 698; ders. CR 2011, 231 (235 f.); Hain, K&R 2011, 98 ff.; Jäkel, AfP 2012, 224 ff.; Gersdorf, AfP 2010, 421 (424); Held, Online-Angebote, S. 51 f.

1047 Holznagel, AfP 2011, 532 (534 f.).

1048 Vesting, in Ridder/Kohl, Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 40 und 44.

zutreffend damit begründet, dass das Internet als Hybridmedium Eigenschaften klassischer Mediengattungen in sich vereint¹⁰⁴⁹, und dass durch eine stärkere Ausdifferenzierung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG die tatsächliche Entwicklung zutreffend rechtlich erfasst werde.¹⁰⁵⁰ Es sei also ein erweitertes Verständnis des Art. 5 Abs. 1 GG angezeigt.¹⁰⁵¹

Gegen die Erweiterung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG um eine ungeschriebene Internetfreiheit spricht jedoch der Wortlaut, der eine solche schlicht nicht vorsieht.¹⁰⁵² Dies ist freilich dem Umstand geschuldet, dass das Internet beim Inkrafttreten des Grundgesetzes unbekannt war und eine entsprechende Freiheit nicht vorgesehen sein konnte. Folgt man aus dem steten Wandel der tatsächlichen Gegebenheiten, dass Gesetze dynamisch interpretiert werden können¹⁰⁵³ und nicht der Wille des historischen Gesetzgebers das Auslegungsziel ist¹⁰⁵⁴, ist die Annahme einer ungeschriebenen Internetfreiheit zumindest im Wege der Rechtsfortbildung denkbar, da die Regelung der – damals bekannten – massenkommunikativen Erscheinungsformen in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG angelegt war¹⁰⁵⁵. Insofern ließe sich eine Regelungslücke im System des Art. 5 Abs. 1 GG annehmen.¹⁰⁵⁶ (Schutz-) Lücken schließt im grundrechtlichen Bereich jedoch regelmäßig der Auffangtatbestand des Art. 2 Abs. 1 GG¹⁰⁵⁷, so dass nicht hinreichend deutlich wird, weshalb ein Bedarf nach einer stärkeren Ausdifferenzierung besteht.¹⁰⁵⁸

Wesentlich gegen die Annahme einer gesonderten Internetfreiheit sprechen aber die Eigenschaften des Internet selbst: Gerade wegen der vielfältigen Einsatzmöglichkeiten – Individual- und Massenkommunikation, Mischformen aus klassischen Medieninhalten und als reiner Transportweg für

1049 S. dazu oben S. 7 ff.

1050 Holznapel, AfP 2011, 532 (534 ff.).

1051 Mecklenburg, ZUM 1997, 525 (525); Vesting, in Ridder/Kohl, Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 44; aA: Held, Online-Angebote, S. 52: Es sei nicht klar, wieso das Internet sich kategorial vom klassischen Rundfunk unterscheide. Gleichwohl gesteht Held im Folgenden zu, dass infolge der zunehmenden Vernetzung die Veränderungen der Medienlandschaft bei der Auslegung der Rundfunkfreiheit zu berücksichtigen seien.

1052 Degenhart, CR 2011, 231 (235 f.); Neuhoﬀ, ZUM 2012, 371 (376).

1053 So hat das Bundesverfassungsgericht mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung (BVerfGE 65, 1 [41 ff.]) und dem Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme (BVerfGE 120, 274 [302 ff.]) das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG weiterentwickelt. S. zur dynamischen Auslegung des einfachen Rechts: BVerfGE 34, 269 (288 f.); 69, 188 (203); 96, 375 (394); 113, 88 (103). Die Aufgabe, das einfache Recht richterlich fortzuentwickeln ist überdies gesetzlich verankert (bspw. §§ 132 Abs. 4 GVG, 511 Abs. 1 Nr. 4, 543 Abs. 2 Nr. 2 ZPO, 11 Abs. 4 VwGO).

1054 Dafür aber: Hillgruber, in Maunz/Dürig, GG, Art. 97, Rn. 58; Rütters, JZ 2006, 53 (54): Ein objektiver Wille des Gesetzes könne nicht ermittelt werden und sei immer Einfallstor für richterlichen Subjektivismus. Ein Lösen vom Willen des historischen Gesetzgebers führe damit weg von der Auslegung und hin zur (unbegrenzten) Rechtsfortbildung im Sinne der Rechtsetzung und sei deshalb im Hinblick auf die Gesetzesbindung des Richters und die Rechtssicherheit problematisch. S. zu den Grenzen der (richterlichen) Rechtsfortbildung auch BVerfGE 82, 6 (12 f.); 96, 376 (394); BVerfG NJW 2011, 836 (838); Hassemer, ZRP 2007, 213 ff.; G. Kirchhof, DVBl. 2011, 1068 ff.; Rütters, NJW 2011, 1856 ff.

1055 Das Bundesverfassungsgericht fordert für eine (richterliche) Rechtsfortbildung, dass sie zumindest „Widerhall im Gesetz“ findet, s. BVerfG, NJW 2011, 836 (838).

1056 So Mecklenburg, ZUM 1997, 525 (525).

1057 Hain, K&R 2012, 98 (99).

1058 Jäkel, AfP 2012, 224 (225).

klassischen Rundfunk – ist es nicht weiterführend, eine eigene Kategorie und einen eigenen Schutzbereich zu schaffen.¹⁰⁵⁹ Darüber hinaus schafft auch die neue Kategorie der Internet(dienste)freiheit keine Klarheit über die Zuordnung neuer Dienste, insbesondere im Bezug auf den hier in Rede stehenden möglichen „Onlineauftrag“ der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.¹⁰⁶⁰ Die wohl angestrebte Befreiung des Internet von der Regulierung des Rundfunkwesens¹⁰⁶¹ kann zudem auch auf anderem Weg erreicht werden: Anstatt eine verfassungsrechtlich nicht vorgesehene Kategorie einzuführen, ist es vorzugswürdig, den vorhandenen Verfassungstext neu zu interpretieren.¹⁰⁶² Das Verschmelzen mehrerer klassischer Mediengattungen im Internet spricht vielmehr dafür, nicht zusätzliche Kategorien einzuführen, sondern von einem einheitlichen Grundrecht auszugehen.¹⁰⁶³ Der Lebenssachverhalt Internet und damit auch die hier unter dem Begriff Onlinedienste zusammengefassten elektronischen Kommunikationsdienste lassen sich auch ohne das Einführen eines von der Verfassung nicht vorgesehenen Tatbestands erfassen.

IV. Einheitliches Grundrecht der Medienfreiheit

Aus den bisherigen Ausführungen lassen sich zwei Ergebnisse festhalten. Erstens: Sämtliche Massenmedien „dienen“ dem für die Funktionsfähigkeit der Demokratie notwendigen Meinungsbildungsprozess.¹⁰⁶⁴ Eine Sonderdogmatik des Rundfunks, die sich folglich lediglich auf dessen besondere Wirkweisen stützt, ist nicht aus dem Grundgesetz abzuleiten. Zweitens: Onlinedienste lassen sich nicht widerspruchsfrei in das klassische Modell eigenständiger Grundrechtstatbestände der Rundfunk- und Pressefreiheit einordnen.¹⁰⁶⁵ Eine Zuordnung zur Meinungsfreiheit scheidet wegen des massenmedialen Charakters der Onlinedienste aus, ebenso die Annahme einer ungeschriebenen Internetfreiheit.

Deshalb soll in diesem Abschnitt eine den heutigen Anforderungen gerecht werdende Auflösung der starren Dichotomie zwischen ausgestaltungsbedürftiger Rundfunkordnung und subjektiv-rechtlich fundierter Presse entwickelt werden. Rundfunk und Presse werden danach nur als Pole einer allgemeinen Medienfreiheit begriffen, die jedwede mediale Betätigung erfasst.¹⁰⁶⁶

1059 Schulze-Fielitz, in Dreier GG, Art. 5 I, II, Rn. 200; Degenhart, CR 2011, 231 (233); Jäkel, AfP 2012, 224 (225).

1060 Hain, K&R 2012, 98 (100).

1061 So bejaht Mecklenburg, ZUM 1997, 525 (530) zwar einen Grundversorgungsauftrag, aber eben einen eigenständigen, auf das Internet als eigene Mediengattung bezogenen. Hain, K&R 2012, 98 (102) kritisiert hingegen, dass auch eine Internetdienstefreiheit mit dem „dienenden“ Gehalt der Rundfunkfreiheit aufgeladen werden könne. Auch Degenhart, CR 2011, 231 (236) betont, dass das Ordnungsmodell einer Internetfreiheit nicht geklärt wäre.

1062 So auch Jäkel, AfP 2012, 224 (227), der aber im Folgenden zu anderen Ergebnissen kommt. Generelle Bedenken gegen die Schaffung eines „neuen“ Grundrechts im Hinblick auf Art. 79 GG hat Neuhoff, ZUM 2012, 371 (376).

1063 Siehe dazu sogleich.

1064 So grundsätzlich auch Schmitt-Glaeser, Kablekommunikation und Verfassung, S. 145.

1065 So wohl auch Degenhart, CR 2011, 231 (233).

1066 So auch Hoffmann-Riem, in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 138, der aber im Folgenden nach dem jeweiligen Verbreitungsmodus unterscheiden will und per Telekommunikationsanlagen verbreitete Informationen der Rundfunkfreiheit und deren spezifischem Regulierungsbedarf zurechnen will (aaO., Rn. 145 und 149); Fechner, in Stern/Be-

1. Beschreibung

Die Medienfreiheit nach diesem Verständnis umfasst sämtliche Formen massenmedialer Vermittlung. Sie fußt auf der Rolle der Massenmedien als Medium und Faktor der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Dem Wortlaut, Sinn und Zweck und der Systematik des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgend schützt sie als institutionelle Freiheit in subjektiv-rechtlichem Gewand sämtliche Betätigungen, die mit der massenmedialen Verbreitung von Informationen einhergehen. Die genannten Massenmedien – Presse, Rundfunk und Film – sind nach dieser Konzeption lediglich klassische Beispiele für Massenmedien.

Da eine ausgestaltungsbedürftige Medienordnung abzulehnen ist, sind staatliche Regulierungen einschließlich der Schaffung öffentlich-rechtlicher Medienunternehmen der allgemeinen Grundrechtsdogmatik folgend als Grundrechtseingriffe zu kategorisieren und am Maßstab des Art. 5 Abs. 2 GG zu messen. Eingriffe in den Markt der Meinungen und den damit verbundenen ökonomischen Wettbewerb sind rechtfertigungsbedürftig.¹⁰⁶⁷

Folglich ist stets der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei gesetzlichen Regelungen auf dem Mediensektor zu berücksichtigen. Damit wird abweichend von der Sonderdogmatik der rechtsstaatlich geforderte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch auf dem bislang der Ausgestaltung unterliegenden Sektor des Rundfunks angewendet. Umfangreiche Vorstöße in diese Richtung finden sich in der Literatur¹⁰⁶⁸, und auch das Bundesverfassungsgericht scheint in seinen neueren Urteilen dazu zu tendieren, die Prüfung der Verhältnismäßigkeit auch bei Ausgestaltungsakten nach klassischer Ansicht vornehmen zu wollen.¹⁰⁶⁹

2. Gründe für die Annahme eines einheitlichen Grundrechts

a) Tatsächliche Annäherung von Presse und Rundfunk im Hybridmedium Internet

Die bestehenden medienrechtlichen Begriffe (und auch die Medienordnung als solche) basieren auf der Grundannahme klar abgrenzbarer Mediensysteme.¹⁰⁷⁰ Auch nach Erkenntnissen der Kommuni-

cker, Grundrechte-Kommentar, Art. 5, Rn. 122 ff.; ähnlich, Hain, K&R 2012, 98 (103); Einigkeit besteht jedenfalls darüber, dass sämtliche medialen Betätigungen geschützt sein sollen. S. dazu Koreng, Zensur im Internet, S. 98; Starck, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 163.

¹⁰⁶⁷ Gersdorf, Legitimation und Limitierung, S. 71.

¹⁰⁶⁸ Hoffmann-Riem, AöR 109 (1984) (316); ders. in: AK-GG, Art. 5, Rn. 158; Bremer/Esser/Hoffmann, Der Rundfunk in der Verfassungs- und Wirtschaftsordnung in Deutschland, S. 44 f.; Eberle, Rundfunkübertragung, S. 44; Lerche, Presse und privater Rundfunk S. 25 ff.; Jarass, Ordnung des Rundfunks, Rn. 36; offenbar auch Badura, AöR 134, 240 (247).

¹⁰⁶⁹ Darauf weist Gersdorf, Legitimation und Limitierung, S. 34 unter Bezugnahme auf BVerfGE 97, 228 (267), und BVerfGE 121, 30 (63): „nicht unverhältnismäßig“, 64: „angemessen“ und „außer Verhältnis“) hin und sieht darin den „Ausdruck eines grundrechtlich schlechten Gewissens“.

¹⁰⁷⁰ Stammler, ZUM 1995, 104 (105).

kationswissenschaft zwingt das Internet jedoch zu einer medienübergreifenden Sichtweise¹⁰⁷¹: Waren die klassischen Mediengattungen klar voneinander zu unterscheiden und infolgedessen auch die Schaffung eines die jeweilige Gattung abschließenden Regelungsregimes praktikabel, vereint nun das Internet Eigenschaften klassischer Medien in sich.¹⁰⁷² Ein solches Hybridmedium war den Autoren des Grundgesetzes naturgemäß fremd¹⁰⁷³, so dass sie sich bei der Beschreibung der Schutzbereiche des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auf die bekannten Mediengattungen beschränken konnten. So wurden Rundfunk und Presse als nebeneinanderstehende Säulen des Mediensystems aufgefasst, da sie nach eigener Form und Struktur voneinander abgrenzbar waren.¹⁰⁷⁴

Infolge der Digitalisierung und Konvergenz kann von einer solchen Zweigliederung der Medienordnung jedoch nicht mehr gesprochen werden.¹⁰⁷⁵ Die derzeitige Entwicklung deutet vielmehr darauf hin, dass Inhalte technologieneutral, also unabhängig von einer bestimmten Übertragungstechnik vermittelt werden, was gerade am Beispiel elektronischer Presseerzeugnisse deutlich wird: Inhalte aus Druckwerken werden auch auf elektronischem Weg publiziert, die einzelnen Publikationsformen verweisen oftmals aufeinander. Gleiches gilt für die Angebote der Rundfunkanstalten, die Fernseh- und Hörfunkbeiträge im Internet zeit- und ortsunabhängig und losgelöst vom Programmschema zum Abruf bereitstellen und mit internetspezifischen Medieninhalten ergänzen. Die Medien stehen sich also nicht mehr bipolar und statisch gegenüber, sondern sind vernetzt.¹⁰⁷⁶ Das Gegenargument, dass sogar die elektronische Zeitung sich vollständig von der gedruckten Ausgabe emanzipiere und ein eigenständiges Angebot darstelle¹⁰⁷⁷, erscheint angesichts dieser Tatsachen nicht haltbar.

Auch das Bundesverfassungsgericht hat bereits eine solche übergreifende Sichtweise angedeutet, spricht teils ohne nähere Unterscheidung zwischen Presse und Rundfunk von der „Medienfreiheit“.¹⁰⁷⁸ Dagegen wendet von Coelln ein, das Bundesverfassungsgericht habe sich in diesen Entscheidungen nur sprachlicher Variationen bedient, und will dies mit einem Vergleich zum Schweizer Recht untermauern: Art. 17 der Schweizer Bundesverfassung enthalte unbestritten eine übergreifende Medienfreiheit¹⁰⁷⁹, während der Wortlaut des Grundgesetzes abschließend sei.¹⁰⁸⁰ Al-

1071 Neuberger, in Roters/Turecek (Hrsg.), Content im Internet: Trends und Perspektiven, S. 55.

1072 Neuberger, in Roters/Turecek (Hrsg.), Content im Internet: Trends und Perspektiven, S. 55; Hoffmann-Riem, in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 138.

1073 S. dazu oben S. 91 f.

1074 Stammler, ZUM 1995, 104 (107).

1075 Bullinger, JZ 2006, 1137 (1141); Hufen, Staatsrecht II, § 28, Rn. 6; Koreng, Zensur im Internet, S. 98 ff.

1076 Stammler, ZUM 1995, 104 (107).

1077 Gounalakis, Konvergenz der Medien, S. C 61.

1078 BVerfGE 107, 299 (329 und 332); ähnlich BVerfGE 117, 244 (258).

1079 Art. 17 der Schweizer Bundesverfassung hat die amtliche Überschrift „Medienfreiheit“. Abs. 1 lautet: „Die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen sowie anderer Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen ist gewährleistet.“

1080 So von Coelln, in BLM-Symposium Medienrecht 2010, S. 23 f.

lerdings wurde Art. 17 Abs. 1 der Schweizer Bundesverfassung erst 1999 – also unter dem Eindruck der sich wandelnden Medien und dem Erstarken des Internet – in die Bundesverfassung eingefügt. Vorher sprach auch die Schweizer Bundesverfassung (wie das Grundgesetz) im damaligen Art. 55 lediglich von der Pressefreiheit, die Rundfunkfreiheit wurde erst 1984 durch Volksabstimmung als Art. 55a ergänzt.¹⁰⁸¹ Gleiches gilt auch für die nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 EUV rechtsverbindliche EU-Grundrechtcharta.¹⁰⁸² Zum Zeitpunkt der Schaffung des Grundgesetzes waren „neue Medien“ wie das Internet jedoch schlicht unbekannt, was einer dynamischen Norminterpretation nicht entgegengehalten werden kann. Deshalb gesteht auch von Coelln zu, dass der Vergleich aufgrund des Alters der Grundrechtcharta und des Art. 17 der Schweizer Bundesverfassung keine besonders hohe Aussagekraft hat.¹⁰⁸³

Grundsätzlich berechtigt ist der Einwand, der Gesetzgeber habe auf erheblich veränderte Gegebenheiten im Realbereich der Medien reagieren müssen, anstatt die Reaktion mit Mitteln der Verfassungsinterpretation Gerichten und Literatur zu überlassen.¹⁰⁸⁴ Auch wenn eine solche Klarstellung wie in der Schweizer Bundesverfassung durch den deutschen Verfassungsgesetzgeber wünschenswert wäre, spricht dies nicht gegen eine dynamische, den tatsächlichen technischen und sozialen Umständen angemessene Verfassungsinterpretation.¹⁰⁸⁵

b) Abkehr von formalen Kriterien und „rundfunkzentriertem“ Ansatz

Eine formale Abgrenzung anhand des Vertriebswegs ist unter den Bedingungen einer sich wandelnden Medienlandschaft nicht mehr überzeugend und nicht mehr sachgerecht.¹⁰⁸⁶ Kritisiert wird, dass sie eine Rundfunkzentriertheit¹⁰⁸⁷ der deutschen Medienordnung mit sich bringe. Tatsächlich gibt es in der Literatur Stellungnahmen, die e-Paper und nahezu sämtliche Internetanwendungen dem Rundfunk zuordnen.¹⁰⁸⁸ Diese Einordnung lege einen „uferlosen“ und „realitätsfern expandierten“¹⁰⁸⁹ Rundfunkbegriff zugrunde: Getragen vom Bemühen, die im Rundfunksektor geltenden, durch Ausgestaltung zu sichernden Vielfaltsanforderungen (und auch ein als angemessen

1081 Vgl. dazu Zimmerli, *medialex* 1/99, 14 ff.

1082 Art. 11 Abs. 2 der EU-GR-Charta lautet „Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet“. S. zur Entstehung der Grundrechtcharta Reuter, in: Mickel/Bergmann (Hrsg.), *Handlexikon der Europäischen Union*, Stichwort „Grundrechtcharta der Europäischen Union“.

1083 Von Coelln, in: *BLM-Symposium Medienrecht 2010*, S. 23 f.

1084 Wieland, *Der Staat*, Bd. 20 (1981), 97 (104).

1085 S. dazu schon oben S. 110 f.

1086 Bullinger, *FS BVerfG*, 193 (202); Gersdorf, *AfP* 2010, 421 (423): „anachronistisch“.

1087 Bullinger, *FS BVerfG*, 193 (200); Mückl, *JZ* 2007, 1077 (1083); Ory, *AfP* 2010, 20 (25).

1088 Brand, *Rundfunk im Sinne des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG*, S. 155 ff. und 241 ff. Das Problem sieht auch Gounalakis, *Konvergenz der Medien*, S. C 61 f.: Obwohl er wegen der vermeintlichen Abgrenzungsschwierigkeiten strikt an der formalen Abgrenzung festhalten will, erwägt er bei einer Nutzung des Internet als reinem Vertriebsweg für Presseprodukte eine Einschränkung des Rundfunkbegriffs zugunsten der Pressefreiheit. Dies führe dann aber unausweichlich zu einem erhöhten Regulierungsbedarf bei der Presse.

1089 Fiedler, *AfP* 2011, 15 (18).

empfundenes Betätigungsfeld der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten¹⁰⁹⁰) nicht aufzugeben¹⁰⁹¹ werde der Rundfunkbegriff „exzessiv“¹⁰⁹² ausgedehnt.¹⁰⁹³ Tatsächlich verliere der Rundfunk als Medium aber seine herausgehobene Rolle für den Kommunikationsprozess, was die Sonderrolle in Zweifel zieht.¹⁰⁹⁴

Auch wenn ein grundlegender Wandel in der Mediennutzung im Sinne einer Abkehr von der reinen Konsumentenrolle des Rezipienten bislang nur in Ansätzen erkennbar ist¹⁰⁹⁵, ist daran jedenfalls richtig, dass eine dem Integrationsmodell¹⁰⁹⁶ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zugrunde liegende „Fernsehnation“ angesichts der sich weiter ausdifferenzierenden Gesellschaft nicht mehr existiert und sich eher zu einer elektronischen Informationsgesellschaft entwickelt.¹⁰⁹⁷ Die Annahme eines einheitlichen Grundrechts entspricht so auch dem beschriebenen systematischen Kontext des Art. 5 Abs. 1 GG, der auf den gesamten Kommunikationsprozess abzielt¹⁰⁹⁸ und eine übergreifende Regelung der in ihrer Funktion gleichen Massenmedien nahelegt.

Die mit der Aufgabe des formalen Abgrenzungskriteriums vermeintlich einhergehenden unüberbrückbaren Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Rundfunk und Presse¹⁰⁹⁹ stellen sich bei der Annahme eines einheitlichen Grundrechts freilich nicht.

c) Konsequente Verwirklichung des Modells abgestufter Regulierung

aa) Bestehendes Regulierungsmodell

In tatsächlicher Hinsicht erfolgt bereits jetzt die Abgrenzung auf einfachgesetzlicher Ebene in Form eines abgestuften Regelungssystems. Den Vorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgend hat sich eine Regulierungsdichte der Medien herausgebildet, die an der Relevanz des jeweiligen Angebots für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung ansetzt¹¹⁰⁰: Je höher die Wirkmächtigkeit – ge-

1090 Starck, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 100 (dort Fn. 327): Die Ansicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Onlinedienste seien dem Rundfunkbegriff zuzuordnen, seien Versuche, „Gelände zu gewinnen“.

1091 Ganz deutlich zugestanden wird dieses Bemühen von Gounalakis, Konvergenz der Medien, S. C 38 ff.; s. auch BVerfGE 119, 181 (216).

1092 So ausdrücklich Mückl, JZ 2007, 1077 (1083, Fn. 72) zu Brand (Fn. 1096).

1093 Ory, AfP 2010, 20 (23).

1094 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Offene Medienordnung, S. 10 ff. abrufbar unter www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Service/publikationen,did=189834.html?view=renderPrint (zuletzt abgerufen am 13.02.2012): Die „anachronistische Überregulierung“ des Rundfunks führe zu dauerhaftem Streit über den Rundfunkbegriff und anhaltenden Umgehungsversuchen.

1095 S. dazu oben S. 25 ff.

1096 S. dazu oben S. 55.

1097 Bullinger, FS BVerfG, 193 (200); krit.: Gounalakis, Konvergenz der Medien, S. C 38.

1098 Hoffmann-Riem, in: AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 28.

1099 Gounalakis, Konvergenz der Medien, S. C 60.

1100 Bullinger, FS BVerfG, 193 (203); Gounalakis, Konvergenz der Medien, S. C 67.

messen an den Kriterien der Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivwirkung¹¹⁰¹ – einer Mediengattung ist, desto eher ist sie dem einfachgesetzlichen Rundfunkbegriff zuzuordnen und damit strengerer Regulierung unterworfen.¹¹⁰² Dies ist deshalb möglich, weil die Frage der Regulierungsbedürftigkeit (und die sich daran anschließenden Frage nach einem Engagement der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten) an den *verfassungsrechtlichen* Rundfunkbegriff anknüpfen.¹¹⁰³

Ist also ein Dienst Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinn, weil er – so die herrschende Meinung – elektronisch verbreitet wird und besondere Wirkmacht aufweist, besteht ein Bedarf nach Ausgestaltung und damit Regulierung¹¹⁰⁴; der Umfang dieser einfachgesetzlichen Ausgestaltung ist dann eine Frage des Grades der Wirkmacht. Hohe Breitenwirkung, Suggestivwirkung und Aktualität tragen einen hohen Grad an Regulierung und damit für den klassischen Rundfunk auch einen Bedarf nach öffentlich-rechtlicher Grundversorgung. Ist die Bedeutung für die Meinungsbildung geringer, ist nach dem Konzept der abgestuften Regulierung nur eine wenig einschneidende Regulierung vonnöten und das Bedürfnis nach öffentlich-rechtlichen Korrektiven ist weniger dringlich. Nach diesen verfassungsgerichtlichen Vorgaben sollen die hier in Rede stehenden Onlinedienste nach § 54 RStV trotz ihrer Verbreitung durch elektrische Wellen nicht dem einfachgesetzlichen Rundfunkbegriff zuzuordnen sein, sondern genehmigungsfreie Abrufdienste, namentlich Telemedien, sein.¹¹⁰⁵

Das ist an sich auch sachgerecht, da die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien der Wirkmacht auf die einfachgesetzliche Ebene heruntergebrochen werden und eine diesen angemessene Regulierung geschaffen wird. Letztere ist aber nur möglich um den Preis der bereits kritisierten sehr weiten Deutung des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs.¹¹⁰⁶ Dies erkennen offenbar auch die Verfechter des weiten verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs und behelfen sich mit mehr verschleiern denn erhellenden Hilfsbegriffen wie „Rundfunk im weiteren Sinne“ als Bezeichnung für Onlinedienste.¹¹⁰⁷

bb) Einbeziehung der Presse

Die soeben beschriebene aktuelle Regelung ist inkonsequent. Geht man mit der hier vertretene An-

1101 Denn diese Kriterien formieren nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts die herausgehobene Bedeutung des Rundfunks; s. dazu oben S. 59 f.

1102 S. zu den Vorschriften über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk §§ 11 ff. RStV, zu den Vorschriften über den privaten Rundfunk (insbesondere zur Zulassungspflicht) §§ 20 ff. RStV.

1103 Dörr, in Dittmann, Armin (Hrsg.), *Der Rundfunkbegriff im Wandel der Medien*, S. 128; dafür auch Gounalakis, *Konvergenz der Medien*, C 38 f., dort insbes. Fn. 138; Hoffmann-Riem/Vesting, MP 1994, 382 (389).

1104 S. oben S. 96 ff.

1105 Bullinger, JZ 2006, 1137 (1142).

1106 Hoffmann-Riem/Vesting, MP 1994, 382 (389).

1107 So die Begrifflichkeit bei Papier/Schröder, Gutachten, abgedr. in *epd medien* Nr. 60/2010, 16 (23). Dass auch dort die Anführungszeichen verwendet werden, kann ein Indiz dafür sein, dass die Autoren sich selbst nicht ganz wohl mit diesem Begriff fühlen.

sicht davon aus, dass keine strukturellen Unterschiede zwischen der Gewährleistung einer freien Presse und denen eines freien Rundfunks und Films bestehen¹¹⁰⁸, spricht für die Annahme einer umfassenden Medienfreiheit auch die Einbeziehung der Presse. Die Presse ist trotz abnehmender Reichweite¹¹⁰⁹ ein gewichtiger Faktor für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung, deren kohärente Einpassung in die Regulierung der Medien sich aufdrängt.¹¹¹⁰ Wie bereits dargelegt ist ein Ausklammern der Presse infolge eines nicht mehr zeitgemäßen Festhaltens am formalen Abgrenzungskriterium des Übertragungswegs nicht mehr sachgerecht. Überdies ergibt sich so die Möglichkeit einer ganzheitlichen Regulierung der Medien.¹¹¹¹

Presse- und Rundfunkfreiheit unterscheiden sich nach der hier vertretenen Ansicht nicht wesensmäßig und unterliegen als subjektiv-rechtlich eingekleidete institutionelle Gewährleistungen den gleichen verfassungsrechtlichen Vorgaben. Der – auch von Vertretern der als ausgestaltungsbedürftig gewerteten Rundfunkordnung – vorgebrachte Einwand, die Presse verliere so ihre „Sonderstellung“¹¹¹² als subjektiv-rechtlich geprägtes Veranstalterrecht, ist damit hinfällig. Gleiches gilt für die Befürchtung, dem Pressewesen solle eine dem Rundfunk ähnliche Ausgestaltung „aufgezwungen“¹¹¹³ werden. Im Übrigen bestünde zu solchen Befürchtungen auch kein Anlass, denn die vielfaltsichernden Ausgestaltungsakte werden damit begründet, dass beim Rundfunk – anders als bei der Presse – keine hinreichende Vielfalt als „Nebenprodukt“ des Wettbewerbs der Anbieter entsteht. Ein solcher Wettbewerb ist aber bei der Presse nach wie vor vorhanden, so dass Maßnahmen der Vielfaltsicherung wie beispielsweise das Errichten einer dualen Ordnung nicht legitim sind.

cc) Einheitliches Modell abgestufter Regulierung der Massenmedien

Unter Einbeziehung der Presse in eine einheitliche Medienfreiheit ergibt sich die Möglichkeit, die Massenmedien einem umfassenden Modell abgestufter Regulierung zu unterwerfen. Die klassischen Gegenpole – Marktmodell der Presse und stark regulierter Rundfunksektor – bleiben hierbei erhalten.

Da die Ziele des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gleichermaßen für alle Massenmedien gelten – Rundfunk,

1108 S. dazu oben S. 84 ff.

1109 S. dazu oben S. 27 ff.

1110 Bullinger, FS BVerfG, 193 (198 ff.); Ory, AfP 2010, 20 (24); ähnlich Gounalakis, Konvergenz der Medien, S. C 69, der aber die formale Unterscheidung zwischen verkörperter Presse und per Telekommunikation übertragenen Medien als Rundfunk i.S.d. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht aufgeben will.

1111 AA: Radlsbeck, Online-Magazine, S. 32, die hierin keinen besonderen Erkenntnisgewinn erkennen will. Für eine umfassende Regulierung der Medienordnung spricht sich Ory, AfP 2010, 20 (24 f.) aus.

1112 Gounalakis, Konvergenz der Medien, S. C 69 f.

1113 Dies wollen Vertreter der ausgestaltungsbedürftigen Rundfunkordnung und des weiten Rundfunkbegriffs dadurch verhindern, dass Onlinedienste nur „Rundfunk im weiteren Sinn“ sein sollen und deshalb einer geringeren Regulierung unterworfen seien (s. oben S. 116 f.). Presseunternehmen müssten deshalb nicht fürchten, dass die strenge Rundfunkregulierung sie im Internet betreffe; s. dazu Papier/Schröder, Gutachten, abgedr. in epd medien Nr. 60/2010, 16 (23).

Presse und Film sind insofern nur Beispiele bzw. klassische Ausprägungen –, ist es konsequent, eine „alles“ umfassende Massenkommunikationsfreiheit anzunehmen.¹¹¹⁴ Regulierung erfolgt dann dort und soweit, wo und wie sie *sektoral* geboten ist.¹¹¹⁵ So besteht vor den Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG aktuell kein Anlass für Vielfaltsicherungsmaßnahmen auf dem klassischen Pressesektor, da dort eine hinreichende Vielfalt durch den Anbieterwettbewerb besteht. Ein Eingriff durch Konkurrenz in Form eines öffentlich-rechtlichen Grundversorgungsauftrags scheitert an der fehlenden Verhältnismäßigkeit.

Insofern ergibt sich für die klassischen Medien keine Änderung zur herrschenden funktionalen Sicht der Rundfunkfreiheit. Die hier vorgeschlagene Lösung steht aber im Einklang mit der dargelegten und auch vom Bundesverfassungsgericht anerkannten subjektiv-rechtlichen Fundierung der Medienfreiheit(en).

Diese Überlegung zeigt die Schwäche des herrschenden Modells eines Dualismus zwischen ausgestaltungsbedürftiger Rundfunkordnung und marktwirtschaftlich-außenplural organisiertem Pressewesen. Eine objektiv-rechtlich überformte Rundfunkordnung ohne den – rechtsstaatlich gebotenen – Prüfstein der Verhältnismäßigkeit, in der subjektive Rechte nur innerhalb der vom Gesetzgeber ausgestalteten Ordnung entstehen, führt dazu, dass das Organisationsmodell der dem Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinn zuzuordnenden Medien faktisch eine rein politische Frage ist.¹¹¹⁶ Zwar steht dem Gesetzgeber keine „schrakenlose Ausgestaltungsmacht“¹¹¹⁷ zu, da nur solche Ausgestaltungsakte zulässig sind, die zur Erreichung der verfassungsrechtlichen Zielvorgaben geeignet sind. Gleichwohl ergibt sich wegen der Nichtanwendbarkeit des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ein wesentlich weiterer Ausgestaltungsspielraum, als dies unter den Bedingungen der ansonsten geltenden Eingriffsdogmatik der Fall ist.

d) Gesetzgebungskompetenzen

Gegen die Annahme einer einheitlichen Medienfreiheit wurden schließlich Bedenken im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenzen erhoben. Kritisiert wurde, dass dem Bund eine Rahmenkompetenz nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 GG a.F. für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse zugestan-

1114 Laut Degenhart, K&R 2000, 49 (52 f.) ist es sogar inkonsequent, einzelne Teilfreiheiten als „dienend“ aus dem Freiheitskatalog des *gesamten* Art. 5 Abs. 1 GG (nicht nur Satz 2) herauszulösen und einer Sonderdogmatik zuzuführen. Dabei wird aber die unterschiedliche Bedeutung und systematische Trennung zwischen Individual- und Massenkommunikation übersehen; s. dazu oben S. 34 ff.

1115 Dies deckt sich auch mit der Sichtweise der EU-Kommission, da diese von einem originären Onlineauftrag für öffentlich-rechtliche Rundfunkanbieter ausgeht, also sektoral eigenständige Regulierung im Sinne von Aufgabenschreibungen akzeptiert. S. dazu K(2007) 1761 endg., Rn. 222.

1116 Gersdorf, Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, S. 36.

1117 Kull, AfP 1987, 365 (366); Gersdorf, Legitimation und Limitierung, S. 36; ähnlich Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 10.

den habe, den Bundesländern jedoch nach Art. 30, 70 GG die Kompetenz zur Regelung von Rundfunk und Film obliege.¹¹¹⁸ Ein einheitlicher regulatorischer Rahmen sämtlicher Massenmedien scheitere an diesen zersplitterten Gesetzgebungszuständigkeiten.

Im Zuge der sog. Föderalismusreform I¹¹¹⁹ ist die Rahmengesetzgebung jedoch aus dem Verfassungstext gestrichen worden.¹¹²⁰ Die bisherige Rahmengesetzgebungskompetenz für den Bereich des Pressewesens ist in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder nach Art. 30, 70 GG überführt worden.¹¹²¹ Die kritisierte Zersplitterung der Gesetzgebungskompetenzen ist damit weitgehend aufgehoben. Die bisherigen Kompetenztitel des Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG (Recht der Telekommunikation) und des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) sind jedoch erhalten geblieben.

Wie schon bisher beim Telemediengesetz des Bundes und dem Rundfunkstaatsvertrag im Bereich des klassisch verstandenen Rundfunks unterliegen nun die Kompetenzen für die wirtschaftsbezogenen Regelungen der (konkurrierenden) Gesetzgebung des Bundes, während die hier in Rede stehenden inhaltlichen Regelungen nach Art. 30, 70 GG in die Kompetenz der Länder fallen.¹¹²²

V. Zwischenergebnis

Onlinedienste sind als Massenmedien Bestandteil des einheitlichen Grundrechts der Medienfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

KAPITEL 4: Voraussetzungen und Grenzen für Onlinedienste der Rundfunkanstalten

In diesem Kapitel soll auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse über die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Tätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten untersucht werden, inwiefern Onlinedienste zum Aufgabenbereich der Rundfunkanstalten zählen.

A. Gesetzesvorbehalt und Staatsferne

In einem ersten Schritt ist zu fragen, inwieweit sich die Annahme eines einheitlichen Grundrechts der Medienfreiheit allgemein auf die Rundfunkanstalten auswirkt.

I. Anstaltszweck

Grundsätzlich gelten auch unter den Bedingungen eines einheitlichen Grundrechts keine anderen Voraussetzungen, wie unter der Annahme des klassischen Grundrechts der Rundfunkfreiheit. Dort

1118 Radlsbeck, Online-Magazine, S. 32.

1119 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006, BGBl. I, 2006/41, S. 2034 ff.

1120 Haratsch, in Sodan, GG, Art. 70, Rn. 2; Degenhart, NVwZ 2006, 1209 (1209); Ipsen, NJW 2006, 2801 (2803).

1121 Begründung zum 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drs. 16/813, S. 8.

1122 S. zum Telemediengesetz auch unten S. 151.

gilt, dass die duale Rundfunkordnung – also die Einrichtung und Beauftragung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten neben privaten Rundfunkanbietern – eines von vielen denkbaren Modellen zur Regulierung des Rundfunks ist.¹¹²³ Der Gesetzgeber muss, wenn er sich für ein duales System entscheidet und öffentlich-rechtliche Anbieter zulässt, auch unter der von der herrschenden Meinung zugrunde gelegten und stark objektivierten Rundfunkfreiheit wegen der verfassungsrechtlichen Auswirkungen die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen und den Aufgabenbereich der Rundfunkanstalten umschreiben.¹¹²⁴ Da ein – erwünschtes und die Vielfalt förderndes – publizistisches Konkurrenzverhältnis zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern besteht, muss der Gesetzgeber Ersteren eine hinreichende Orientierung über den erlaubten Handlungsrahmen und das Tätigkeitsfeld der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bieten.¹¹²⁵

Die Rundfunkanstalten sind deshalb vom Gesetzgeber geschaffene juristische Personen des öffentlichen Rechts mit einem bestimmten, durch Gesetz festgelegten Anstaltszweck. Anders als private Rundfunkanbieter können sie ihren Aktionsradius und ihre Funktion nicht autonom bestimmen.¹¹²⁶ Ihre Betätigungsfelder sind also durch den Gesetzgeber umrissen, nur innerhalb dieses vorgegebenen Bereichs dürfen sie agieren.¹¹²⁷ Jede Tätigkeit der Rundfunkanstalten muss auf eine gesetzliche Grundlage zurückzuführen sein.¹¹²⁸ Sofern also die Rundfunkanstalten Onlinedienste anbieten, ist auch hierfür eine gesetzliche Ermächtigung vonnöten.

Etwas anderes kann lediglich für die jeder juristischen Person des öffentlichen Rechts zustehende Befugnis zur Selbstdarstellung in Form einer Homepage gelten¹¹²⁹, wie sie von nahezu allen staatlichen Institutionen eingerichtet wurde.¹¹³⁰ Wie bereits dargestellt¹¹³¹ gehen die Onlinedienste der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten jedoch weit über die Darstellung der eigenen Institutionen, Gremien, Aufträge und Tätigkeitsfelder sowie die Angabe von Kontaktmöglichkeiten hinaus.¹¹³²

¹¹²³ S. dazu oben S. 62 f.

¹¹²⁴ Degenhart, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 27.

¹¹²⁵ Hoffmann-Riem, in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 159.

¹¹²⁶ Degenhart, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 17 und 31 f.

¹¹²⁷ BVerfGE 83, 238 (303); Degenhart, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 17 f.; Emmenrich/Steiner, Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 45 ff.; Gersdorf, Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, S. 65; Hoffmann-Riem, in Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, § 7, Rn. 33; Kübler, Rundfunkauftrag und Programminformation, S. 21 ff.; Scholz, Rundfunkeigene Programmpresse?, S. 25.

¹¹²⁸ Jarass, Ordnung des Rundfunks, Rn. 81; Witt, Internet-Aktivitäten, S. 126.

¹¹²⁹ Degenhart, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 18 unter Verweis auf Mecklenburg, ZUM 1997, 525 (540, dort auch Fn. 144).

¹¹³⁰ S. beispielsweise die Homepage des Kraftfahrtbundesamtes, abrufbar unter <http://www.kba.de> (zuletzt abgerufen am 29.02.2012).

¹¹³¹ S. oben S. 20.

¹¹³² So auch Degenhart, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 18.

II. Gebot der Staatsferne

Legt man die ausgestaltungsbedürftige Rundfunkordnung zugrunde, muss der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung das Gebot der Staatsferne beachten. Deshalb obliegt die Entscheidung, wie der Auftrag zu erfüllen ist, grundsätzlich den Rundfunkanstalten.¹¹³³ Nur durch eine so verstandene (journalistische) Freiheit zur Programmgestaltung kann eine einseitige staatliche Einflussnahme auf das Rundfunkprogramm verhindert werden.¹¹³⁴ Für den klassischen Rundfunk bedeutet das nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts auch, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten grundsätzlich selbst über die Art, den Inhalt und auch die Anzahl ihrer Programme entscheiden dürfen¹¹³⁵, und dass gesetzgeberische Vorgaben den Aktionsradius der Rundfunkanstalten nur abstrakt festlegen.¹¹³⁶ Nur durch diese Autonomie der Rundfunkanstalten besteht der jeweilige Ausgestaltungsakt vor den Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.¹¹³⁷

Programmautonomie als Kern der Staatsfreiheit bedeutet jedoch nicht, dass gesetzliche Begrenzungen des Programms der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten per se unzulässig wären und auch nicht, dass jede Programmentcheidung der Rundfunkanstalten im Sinne einer Gebührenfinanzierung zu honorieren ist.¹¹³⁸ Vielmehr ist der Finanzierungsanspruch der Rundfunkanstalten auf das zur Funktionserfüllung Notwendige beschränkt, eine Ausweitung darüber hinaus nicht zulässig.¹¹³⁹ Programmautonomie heißt also nicht, dass schlichtweg *jede* Entscheidung der Rundfunkanstalten – insbesondere über den Umfang ihres eigenen Auftrags – nur nach publizistischen (oder sonstigen) Gesichtspunkten von der jeweiligen Anstalt selbst getroffen werden dürfte. Dies ist richtig und notwendig. Die Rundfunkanstalten haben – wie alle Institutionen – ein Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresse.¹¹⁴⁰ Dieses könnte nicht eingedämmt werden, würde die notwendige Programmautonomie zum universell einsetzbaren Argument gegen jedwede Form der Begrenzung des Programms der Anstalten ausgeweitet.¹¹⁴¹ Dass das Argument der Verletzung der Programmautonomie so eingesetzt werden kann, liegt auf der Hand: Jede programmbegrenzende Maßnahme des Gesetzgebers hat zumindest mittelbaren Einfluss auf die Gestaltung des Programms, wäre mithin unzulässig. Der grundsätzlich bestehende Beurteilungs- und Ausgestaltungsspielraum des Gesetzgebers¹¹⁴²

1133 BVerfGE 90, 60 (91 f.).

1134 Schneider-Freyermuth, ZUM 2000, 564 (565); Hoffmann-Riem, in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 159: „Programminhaltsneutralität“ (Hervorhebung durch den Verf.).

1135 BVerfGE 87, 181 (201); 90, 60 (91 f.).

1136 Badura, AöR 134 (2009), 240 (246).

1137 Schneider-Freyermuth, ZUM 2000, 564 (565).

1138 BVerfGE 90, 60 (92); 119, 181 (219); Wendt, in von Münch/Kunig, GG, Art. 5, Rn. 46.

1139 BVerfGE 87, 181 (201); 119, 181 (219).

1140 BVerfGE 87, 181 (202).

1141 S. schon Scholz, Rundfunkeigene Programmpresse?, S. 25: Das anstaltliche Selbstverwaltungsrecht enthebe die Anstalt nicht von den Bindungen an das staatliche Recht.

1142 BVerfGE 57, 295 (321 f.).

würde negiert.

Schließlich kann die sich in der Programmautonomie äußernde Staatsfreiheit unter den sich wandelnden tatsächlichen Bedingungen nicht im gleichen Umfang gelten, wie dies noch zu Zeiten des öffentlich-rechtlichen Monopols der Fall war.¹¹⁴³ War damals die Sicherung von Vielfalt das zentrale Anliegen der Ausgestaltung der Rundfunkordnung und deshalb die binnenplural bestimmte und staatsunabhängige Gestaltung des Programms das Kernanliegen der Regulierung des Rundfunkwesens, besteht heute schon im privaten Rundfunk ein faktisch außenplurales Modell.¹¹⁴⁴ Treffen also außen- und binnenplurales Modell und damit liberal-marktwirtschaftlich organisierte private Anbieter auf den gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk, kann die Programmautonomie nicht in gleichem, striktem Maße gelten. Vielmehr muss dann – freilich ohne einen Staatsrundfunk zu schaffen – durch (prozedurale) Vorgaben des Gesetzgebers eine auf einen schonenden Ausgleich der widerstreitenden Interessen und an den Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG orientierte Regulierung des Wettbewerbs erfolgen. Damit im Einklang steht die Folgerung der EU-Kommission, dass die Frage der Beauftragung – also der grundsätzlichen Aufgabezuweisung – von der Frage der redaktionellen Unabhängigkeit zu trennen ist.¹¹⁴⁵

Nichts anderes gilt unter dem hier angenommenen einheitlichen Grundrecht der Medienfreiheit: Nur solche Programmaufträge an öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten können den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (und darin enthalten als legitime Zielsetzung die Förderung der Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) wahren, die die grundsätzliche Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten vor staatlicher Einflussnahme sicherstellen. Nur von einseitiger staatlicher Einflussnahme freie Rundfunkanbieter können einen Beitrag zur Erfüllung der kommunikativen Zielsetzungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bieten, während ein Staatsrundfunk einer pluralistischen Demokratie fremd ist.

Wie weit der Auftrag der Rundfunkanstalten reicht, ist also grundsätzlich durch den Gesetzgeber zu entscheiden und am Maßstab des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu messen. Wie bereits ausgeführt¹¹⁴⁶ ist der Grundversorgungsauftrag auf dem Sektor des klassischen Rundfunks derzeit gerechtfertigt, während es für die klassische Druckpresse an einer dem Rundfunk vergleichbaren Wirkmacht fehlt und die hinreichende Vielfalt besteht, so dass ein entsprechender Grundversorgungsauftrag für öffentlich-rechtliche „Presseanstalten“ nicht zu rechtfertigen wäre.

1143 Ladeur, ZUM 2009, 906 (908).

1144 Das gesteht mittlerweile auch das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich zu, indem es in BVerfGE 119, 181 (217) unbeanstandet lässt, dass der Gesetzgeber im privaten Rundfunk im Wesentlichen auf Marktprozesse vertraut.

1145 K(2007) 1761 endg., Rn. 251.

1146 S. oben S. 116 f.

B. Voraussetzungen für einen Onlineauftrag

I. Onlinedienste als Annex?

Ursprünglich wurde ein Onlineauftrag für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter dem Aspekt eines schlichten Annex zum klassischen Rundfunkgrundversorgungsauftrag (und dessen einfachgesetzlicher Regelung im Rundfunkstaatsvertrag und den Anstaltsgesetzen¹¹⁴⁷) diskutiert.¹¹⁴⁸ Annexkompetenzen begründen nach allgemeiner Ansicht die Befugnis eines Aufgabenträgers, über seinen eigentlichen Aufgabenbereich hinaus Vorbereitungs- und Durchführungstätigkeiten wahrzunehmen.¹¹⁴⁹ Für die Rundfunkanstalten wurde eine solche Befugnis für die Herausgabe von Druckwerken „mit vorwiegendem Programmbezug“ als „lediglich unterstützende Randbetätigung“ durch das Bundesverfassungsgericht gestattet.¹¹⁵⁰ Soweit also Onlinedienste eine vergleichbare, das Rundfunkprogramm begleitende, unterstützende und ergänzende Funktion haben, könnten sie als Annex zur Hauptaufgabe der Rundfunkgrundversorgung angesehen werden.¹¹⁵¹

Diese Überlegung lag nahe, da das Internet erst nach und nach zu einem Massenphänomen heranwuchs und nicht schlagartig bei den Nutzern eine Medienroutine und umfangreiche Nutzung entstand. Solange und soweit also die über das Internet verbreiteten Informationen eine Programmzeitschriften vergleichbare Funktion haben, lässt sich eine Annexkompetenz als schlichte Ergänzung zum Aufgabenfeld des klassischen Rundfunkprogramms begründen. Witt will die Annexkompetenz sogar auch auf solche Angebotsformen ausdehnen, die zum Standard auf dem traditionellen Rundfunksektor werden *könnten*, gesteht aber zu, dass der Hilfscharakter gegenüber der originären Rundfunktätigkeit strikt gewahrt werden müsse.¹¹⁵² In weiten Teilen der Literatur wurde aber zutreffend gefolgert, dass eine schlichte Annex Tätigkeit nicht ausreichend legitimiert sei; notwendig sei die Normierung eines speziellen Auftrags für Onlinedienste jedenfalls dann, wenn sie zu einer Hauptaufgabe der Rundfunkanstalten anwachsen.¹¹⁵³

Die heutigen Onlinedienste der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gehen aber in Umfang und

1147 S. § 11 RStV und etwa §§ 2, 5 ZDF-StV.

1148 S. dazu Degenhart, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 20 und Gersdorf, Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, S. 42 f.

1149 Uhle, in Maunz/Dürig, GG, Art. 70, Rn. 71; Degenhart, in Sachs, GG, Art. 70, Rn. 30 ff. und 45 ff.; Sannwald, in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Vorb. vor Art. 70, Rn. 29.

1150 BVerfGE 83, 238 (313); s. dazu auch die gleichlautende einfachgesetzliche Normierung in § 11a Abs. 2 RStV.

1151 Gersdorf, Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, S. 42; Schulz/Held/Kops, Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation, S. 233 f; Witt, Internet-Aktivitäten, S. 123; Degenhart, CR 2011, 231 (237), der einen darüber hinausgehenden Grundversorgungsauftrag im Onlinebereich ablehnt.

1152 Witt, Internet-Aktivitäten, S. 123. Von der Überlegung Witts umfasst dürfte ohnehin nur die Nutzung des Internet als Verbreitungsweg für klassische Rundfunkangebote sein. Diese technische Substituierung bedarf jedoch keiner Legitimierung durch eine diffuse Annexkompetenz. S. dazu unten S. 137.

1153 Jarass, Online-Dienste und Funktionsbereich des Zweiten Deutschen Fernsehens, S. 27; Schulze-Fielitz, AfP 1998, 447 (455); krit.: Eberle, AfP 1998, 272 (273).

Inhalt deutlich über nur unterstützende Hilfstätigkeiten hinaus und sind zu einem eigenständigen Angebotstypus angewachsen.¹¹⁵⁴ Der Bezug zum Rundfunkprogramm steht bei vielen dieser Angebote nicht mehr im Vordergrund und schlägt sich oft nur im Bezug zum Thema einzelner Programmbestandteile nieder.¹¹⁵⁵ Aus diesem Grund haben auch die Landesgesetzgeber reagiert und die – einfachgesetzlich als Telemedien bezeichneten – Onlinedienste als grundsätzlich gleichwertige Auftragskategorie neben den klassischen Rundfunk gestellt.¹¹⁵⁶ Dies entspricht auch der Ansicht der Europäischen Kommission, die einen Sendungs- oder Programmbezug nicht fordert und einen originären Online-Auftrag öffentlich-rechtlicher Anbieter akzeptiert.¹¹⁵⁷

II. Grundversorgung und Entwicklungsgarantie

1. Kein zweckfreies Privileg der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

Der hergebrachte Grundversorgungsauftrag deckt das Angebot von klassischem Rundfunk ab.¹¹⁵⁸ Das Bundesverfassungsgericht sieht den Aufgabenbereich der Rundfunkanstalten dabei als dynamisch an die Funktion des Rundfunks gebunden und bekräftigt auch in seinen neueren Entscheidungen diesen Funktionsauftrag unter Einschluss neuer medialer Verbreitungsformen.¹¹⁵⁹

Um den Aufgabenbereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in diesem Sinn auf neue Angebotsformen auszuweiten, müsste die tatsächliche Entwicklung auf dem Mediensektor dergestalt verlaufen, dass solche neuartigen Dienste – also Onlinedienste – die Funktion des klassischen Rundfunks übernehmen. Es ist also nicht zulässig, pauschal die aus dem Rundfunksektor bekannte Sonderstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf das (formalisierend als Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinn betrachtete) Internet zu übertragen.¹¹⁶⁰ Wie bereits oben ausgeführt versteht das Bundesverfassungsgericht die Grundversorgungsaufgabe funktional, weshalb auch deren Fortschreibung und Sicherung durch die Entwicklungsgarantie im dualen System kein zweckfreies Privileg der Rundfunkanstalten ist, sondern nur im Hinblick auf die Funktion des Rundfunks gewährleistet wird.¹¹⁶¹ Auch die Entwicklungsgarantie basiert also auf der der dualen Rundfunkordnung zugrunde liegenden Annahme eines Mangelszenarios fehlender programmlicher Breite und Vielfalt des privaten Rundfunks. Um die Entwicklungsgarantie hin zu Onlinediensten in Anspruch zu nehmen, müsste ein vergleichbarer Mangel im Bereich dieser Dienste bestehen, eine öffentlich-

1154 S. zum gegenwärtigen Stand der öffentlich-rechtlichen Onlinedienste oben S. 20 ff.

1155 S. zur Frage des Sendungsbezugs auf einfachgesetzlicher Ebene unten S. 169 f. und S. 172 ff.

1156 S. dazu unten S. 159.

1157 K(2007) 1781 endg., Rn. 222.

1158 S. dazu oben S. 66 ff.

1159 BVerfGE 74, 297 (324 f., 242); 90, 60, 91; 119, 181 (218).

1160 Ory, AfP 2011, 19 (20).

1161 S. dazu oben S. 73 ff.

rechtliche Grundversorgung vor den Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG *erforderlich* sein.

Auch unter dem System der Medienfreiheit ist eine solche streng zweckgebundene Entwicklungsfreiheit der Rundfunkanstalten denkbar. Da sie aus verfassungsrechtlich fundierten Gründen der staatlichen Unabhängigkeit autonom sein müssen, darf ihre gesetzlich zugeschriebene Tätigkeit nicht dadurch unterlaufen werden, dass unter sich wandelnden tatsächlichen Gegebenheiten die Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags erschwert oder gar unmöglich gemacht wird. Gleiches gilt indes für die privaten Anbieter: Die Entwicklungsmöglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Anbieter dürfen nicht zu einer Einschränkung der Entwicklungsmöglichkeiten privater Anbieter führen, die unter dem Druck der Etablierung neuer Finanzierungsmodelle stehen.¹¹⁶²

2. „Mangelszenario“ im Bereich der Onlinedienste?

Wie bereits oben dargestellt, fußt die Annahme eines Grundversorgungsauftrags für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Defiziten des Rundfunkmarktes.¹¹⁶³ Da die privaten Rundfunkanbieter wegen des Marktdrucks keine den Vorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG genügende Vielfalt generieren, stellen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten diese durch eine umfassend verstandene Grundversorgung sicher. Ein automatisches Zuwachsen neuer Dienste durch die Grundversorgung gibt es indes nicht¹¹⁶⁴, denn die Wahrung von Pluralität, der kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft, die soziale Bedeutung und die Relevanz für die Demokratie bilden eine spezifische Legitimation für öffentlich-rechtlichen Rundfunk und damit auch die Grenze für den Auftrag der Grundversorgung.¹¹⁶⁵

Das legitime Ziel der Zuweisung einer solchen Aufgabe durch die Rundfunkgesetzgeber liegt also in den Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Soll also ein Grundversorgungsauftrag auch für Onlinedienste gerechtfertigt sein, muss dort ein vergleichbares Vielfaltsdefizit, also ein dem Rundfunk vergleichbares „Mangelszenario“¹¹⁶⁶ bestehen.¹¹⁶⁷ Tatsächlich nehmen viele Autoren ein dem klassischen Rundfunk vergleichbares defizitäres Szenario auch im Onlinebereich an.¹¹⁶⁸ Eine pauschale Übertragung des für den Rundfunk prägenden Mangelszenarios auf den Bereich der neuen Dienste verbietet sich jedoch.¹¹⁶⁹ Sofern die Versorgung mit Meinungen als nicht flächendeckend

1162 Ory, AfP 2010, 20 (24). S. zu den Grenzen durch Marktverfälschungen unten S. 142.

1163 S. dazu oben S. 66 ff.

1164 So ausdrücklich Schoch, in VVDStRL 57 (1998), 158 (196, dort Fn. 184), der BVerfGE 83, 238 (302 f.) für „revisionsbedürftig“ hält.

1165 Schoch, in VVDStRL 57 (1998), 158 (196).

1166 So die Formulierungen bei Müller-Terpitz, AfP 2008, 335 (339).

1167 Ähnlich schon Pestalozza, NJW 1981, 2158 (2163), der die „Grundrechtssperre“ einer ausgestaltungsbedürftigen Rundfunkordnung nicht auf der Basis einer bloßen Vermutung von Risiken für die Vielfalt akzeptieren will.

1168 Held, Online-Angebote, S. 216.

1169 Ladeur, ZUM 2009, 906 (912); Wimmer, AfP 2009, 321 (323 f.); ders., ZUM 2009, 601 (603).

und umfassend gewertet wird, müsste die jeweilige Lücke konkret benannt werden.

Derzeit lässt sich feststellen, dass nicht nur auf dem klassischen Rundfunkmarkt eine erhebliche Programmvermehrung stattgefunden hat. Während die organisationsrechtlichen Vorgaben an die Rundfunkordnung weiterhin auf die Sicherung von Vielfalt zum Ausgleich der aus ökonomischem Wettbewerbsdruck und dem „publizistische[n] Bemühen um die immer schwerer zu gewinnende Aufmerksamkeit der Zuschauer“¹¹⁷⁰ resultierenden strukturellen Vielfaltsdefizite des privaten Rundfunks abzielen¹¹⁷¹, sei das Internet, was selbst Anhänger der klassischen Sichtweise zugestehen, geradezu ein Paradebeispiel für funktionierenden außenpluralen Wettbewerb.¹¹⁷²

Zu fragen ist also, ob und inwiefern dort tatsächlich ein die öffentlich-rechtliche Grundversorgung legitimierendes Mangelszenario in Bezug auf die Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG besteht.

a) Anbietervielfalt

Das Ziel, allen gesellschaftlichen Gruppen bei den Onlinemedien Gehör zu verschaffen und damit auch die kommunikative Chancengleichheit herzustellen, wird im Internet erreicht. Durch die geringen finanziellen und technischen Zugangshürden ist es grundsätzlich jedermann möglich, die gewünschten Inhalte und Informationen an die Allgemeinheit zu adressieren. Die Zahl der abrufbaren Seiten im World Wide Web ist unüberschaubar.¹¹⁷³

Zwar beteiligen sich die meisten privaten Nutzer derzeit nicht aktiv als Sender am Kommunikationsprozess und brechen nicht aus der Stellung als passive Rezipienten aus.¹¹⁷⁴ Da aber fast alle Presseanbieter und alle privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter mit eigenen Onlinediensten vertreten sind, sind die Anbieter aus den klassischen Mediengattungen und auch die reinen Onli-neanbieter¹¹⁷⁵ im Netz vertreten.

Auch wenn die aus den klassischen Mediengattungen bekannten und etablierten Medienanbieter als Anlaufstellen deutlich stärkere Beachtung finden als private Angebote¹¹⁷⁶, besteht eine nicht überschaubare Anbietervielfalt im Bereich der Onlinedienste.¹¹⁷⁷

Wegen geringer Zugangshürden wird Pluralität durch die Nutzer selbst hergestellt, die unüberschaubare Zahl von Anbietern verhindert (bisher) das Entstehen von Meinungsmacht einzelner.¹¹⁷⁸ Zwar

1170 BVerfGE 119, 181 (216).

1171 BVerfGE 73, 118 (158); 83, 238 (298).

1172 Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 800; Papier/Schröder, Gutachten, abgedr. in epd medien Nr. 60/2010, 16 (21); Müller-Terpitz, AfP 2008, 335 (340); Trute, in VVDStRL 57 (1998), 216 (234 f).

1173 S. dazu oben S. 13.

1174 S. dazu oben S. 17 und S. 31.

1175 S. dazu oben S. 17.

1176 S. zum Problem des Auffindens von Informationen und der Rolle der Suchmaschinen unten S. 132 ff.

1177 Neuhoff, ZUM 2012, 371 (371).

1178 S. die Belege in Fn. 1172.

sind diese Anbieter – wie auch im klassischen Pressebereich – von Werbegeldern abhängig, können sich aber auch bei geringerem Publikumsinteresse wegen der geringeren Kosten leichter finanzieren.¹¹⁷⁹

b) Inhaltliche Vielfalt

Zu fragen ist weiterhin, ob alle erheblichen Meinungen und Themenbereiche vorhanden und alle Lebensbereiche vertreten sind. Aus der vermeintlichen Vielzahl von Anbietern kann nicht zwangsläufig auf eine Vielfalt der relevanten Themen und Meinungen geschlossen werden. So fällt auf, dass gerade im Internet sehr viele Agenturmeldungen verbreitet werden, die Nachrichtenangebote also lediglich sehr oft wiederholt werden. Da aber die – vom Bundesverfassungsgericht als hinreichend vielfältig angesehene – Presse mit ihren Angeboten im Netz vertreten ist und von den Rundfunkanbietern mit ihren Angeboten ergänzt wird und auch Private ihre Eigendarstellung und Meinung verbreiten können, ist von einer hinreichenden inhaltlichen Vielfalt auszugehen.

c) Räumliche Vielfalt

Unter räumlicher Vielfalt ist die Berücksichtigung von Auffassungen und Informationen aus lokalen, regionalen, überregionalen und internationalen Kommunikationsräumen zu verstehen.¹¹⁸⁰ Eine solche Vielfalt ergibt sich bei den Onlinediensten wiederum aus dem Vorhandensein sämtlicher – auch lokaler – Presseanbieter¹¹⁸¹, lokaler Fernseh- und Radioanbieter in Kombination mit dem einfachen Zugang für Private.

d) Spartenvielfalt

Onlinedienste bieten auch eine hinreichende Spartenvielfalt. Diese soll vorliegen, wenn sich die vermittelten Informationen nicht nur auf einzelne Genres beschränken, sondern neben Information auch Unterhaltung, Bildung usw. aufweisen.¹¹⁸²

Das Internet hat sich mittlerweile von seiner ursprünglichen Nutzung als Informationsmedium hin zu einem „Allround-Medium“ entwickelt.¹¹⁸³ Neben Nachrichten finden sich alle erdenklichen Unterhaltungsformate, Beratungs- und Informationsangebote. Die geringen Zugangshürden ermöglichen hierbei die Berücksichtigung kleinster Spezialinteressen.

1179 In diese Richtung: Beyer/Beck, FAZ vom 24.05.2008, S. 13; abrufbar unter <http://www.faz.net/s/RubB8DFB31915A443D98590B0D538FC0BEC/Doc~EF10804E91F4644A8BD60CBFB2CEC6D52~ATpl~Ecommon~Scontent.html>, zuletzt abgerufen am 14.09.2010.

1180 Hoffmann-Riem, in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 176 unter Bezug auf BVerfGE 74, 297 (327).

1181 S. dazu oben S. 13 f.

1182 Hoffmann-Riem, in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 176.

1183 S. dazu oben S. 25 ff.

Gerade hierin liegt eine Stärke des Online-Bereichs: Angebote, die bei klassischem Vertrieb mangels ausreichender Interessenten nicht rentabel betrieben werden können, können über das Internet kostengünstiger abgesetzt werden¹¹⁸⁴; es können auch solche Gruppen angesprochen werden, die im privaten Rundfunkbereich tendenziell vernachlässigt werden.¹¹⁸⁵ Das Internet bietet so die Möglichkeit, Sparteninteressen nicht nur im Hinblick auf die nahezu unbegrenzten Übertragungsmöglichkeiten, sondern auch in inhaltlicher Breite abzudecken.

e) Rezeptionsvielfalt

Rezeptionsvielfalt umschreibt schließlich die Berücksichtigung der Rezeptionsmodalitäten, also das Offenhalten unterschiedlicher Wege zur Kommunikation.¹¹⁸⁶ Für eine dem Rundfunk überlegene Rezeptionsvielfalt spricht, dass die Onlinedienste aufgrund der geringen technischen Zugangshürden und zunehmend konvergenter Endgeräte¹¹⁸⁷ tatsächlich auf unterschiedlichen Wegen, zunehmend auch orts- und zeitsouverän, rezipiert werden können. Wie bereits dargelegt spielen Onlinedienste eine erhebliche Rolle im täglichen Medienkonsum, ihr Gebrauch ist bei den jüngeren Bevölkerungsteilen habitualisiert.¹¹⁸⁸

Allerdings ergibt sich im Hinblick auf das Ziel, allen Bevölkerungsteilen einen chancengleichen Zugang zur Kommunikation zu verschaffen, ein Ansatzpunkt für einen Grundversorgungsauftrag. Die Zielvorgabe gleichgewichtiger Vielfalt und kommunikativer Chancengleichheit beinhaltet auch die Notwendigkeit, älteren Nutzern und Kindern einen für sie leicht verständlichen und sicheren Zugangsweg zu eröffnen. Daran fehlt es angesichts der bisher eher verhaltenen Nutzung des Internet im Medienzeitbudget bei älteren Menschen.¹¹⁸⁹ Insoweit kann also ein gewisses Mangelszenario gesehen werden. Dieser Themenkomplex wird sogleich ausführlich und gesondert behandelt.

3. Neue Begründungsansätze und Spezifika der Onlinedienste

Das schiere Vorhandensein hinreichender Vielfalt ist indes nicht ausreichend für die Verwirklichung der Ziele des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

a) „Leuchtturm“ und Orientierungshilfe

Wie bereits erwähnt besteht gerade unter den Bedingungen des Informations- und Angebotsüber-

1184 Hildebrand, in Holznapel/Dörr/Hildebrand, Elektronische Medien, S. 407 f.

1185 Held, Online-Angebote, S. 216, der aber trotzdem von Defiziten privater Angebote im Online-Bereich ausgeht.

1186 Hoffmann-Riem, in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 176.

1187 S. dazu oben S. 23 f.

1188 S. dazu oben S. 25 ff.

1189 S. dazu oben S. 25 ff.

flusses¹¹⁹⁰ im Internet ein Bedürfnis des Nutzers nach verlässlicher Information.¹¹⁹¹ Diese Orientierungshilfe können die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus zwei Gründen wahrnehmen: Erstens bieten sie mit ihrem umfassenden Netz an Korrespondenten und ihren Redaktionen die Gewähr dafür, die klassisch-journalistische Aufgabe des Aufbereitens, Sichtens und auch der Gewichtung von Informationen aller Art zu erfüllen.¹¹⁹² Zum zweiten können sie, da die Rezipienten auch und gerade im Internet auf ihnen bekannte journalistische Marken vertrauen¹¹⁹³, eine „Leuchtturmfunktion“ wahrnehmen und als „nichtkommerzielles Widerlager einer Informationsmarktordnung“¹¹⁹⁴ für die Verlässlichkeit der Information eintreten. Insbesondere älteren, mit dem Internet nicht vertrauten Nutzern und Kindern kann so auch ein sicheres Umfeld zur Teilnahme am Kommunikationsprozess geboten werden.¹¹⁹⁵

Damit wird an die bisher von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wahrgenommene Rolle angeknüpft und deren Funktion unter gewandelten medialen Verhältnissen fortentwickelt. Die klassische Vorstellung einer Grundversorgung wird vor den Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG fortgeschrieben im Sinne der „Darstellung der Komplexität der Probleme gegenüber einer zunehmenden Tendenz, sowohl unser Umfeld wie auch die Welt nur noch segmenthaft wahrzunehmen“¹¹⁹⁶. Der Schwerpunkt der Aufgabe der Rundfunkanstalten muss also auf dem Einordnen von Einzelinformationen, dem Herstellen von Zusammenhängen liegen. Dieses Aufgabenfeld stellt sich nicht nur im Onlinebereich¹¹⁹⁷, dort aber in besonderer Weise, da dort unüberschaubare Mengen an Informationen und Meinungen von einer Vielzahl von Akteuren aufeinandertreffen.

b) Keine abnehmende Bedeutung journalistischer Tätigkeit

Teilweise wurde aus dem Anwachsen der Medienangebote, insbesondere durch die geringen Zugangsschwellen des Internet gefolgert, dass die journalistische Funktion des Sichtens, Sortierens und Aufbereitens von Informationen, auf die die Vielfaltsicherung im Rundfunkwesen abzielte¹¹⁹⁸, in den Hintergrund treten¹¹⁹⁹ oder durch nicht-professionelle Formen (sog. Grassroot-Journalismus) ersetzt werden würde. Eine solche Entwicklung zeichnet sich derzeit indes noch nicht ab¹²⁰⁰, zumal der Wahrheitsgehalt, zumindest aber die Zuverlässigkeit der Information für den Rezipienten nicht

1190 Hoffmann-Riem, in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 137.

1191 S. dazu oben S. 57 f.

1192 Neuberger, MP 2003, 131 (132).

1193 S. zur Bedeutung klassischer Medienanbieter im Internet oben S. 26 ff.

1194 Trute, in VVDStRL 57 (1998), 216 (235).

1195 Gersdorf, Legitimation und Limitierung, S. 102.

1196 Mahrenholz, ZUM 1995, 508 (512).

1197 Gersdorf, AfP 2010, 421 (427).

1198 Sei es durch das Sicherstellen binnenplural organisierter Rundfunkanstalten oder durch das Vertrauen auf Marktmechanismen bei der Presse; s. zur Orientierung durch journalistische Aufbereitung schon oben S. 57.

1199 Trute, in VVDStRL 57 (1998), 216 (245).

1200 S. dazu insbesondere die „Web 2.0“-Angebote, S. 17.

überprüfbar ist. Da beispielsweise Tatsachenberichte Privater den Eindruck erhöhter Authentizität und des „Miterlebens“ schaffen dürften, kommt hier die vom Bundesverfassungsgericht umschriebene (und nicht zu leugnende¹²⁰¹) Suggestivwirkung zum Tragen. Als Beispiel hierfür dienen die über die Videoplattform Youtube verbreiteten Videos der Proteste nach der iranischen Präsidentschaftswahl 2009. Für den Rezipienten war nicht erkennbar, wie aussagekräftig die von Privatpersonen zum Abruf eingestellten Videosequenzen waren, da sie mangels journalistischer Tätigkeit nicht in den Kontext eingeordnet und auf ihre Authentizität hin überprüft waren. So sind die Umstände des in einem der Videos gezeigten und zum Symbol der Unterdrückung gewordene Todes der Demonstrantin Neda Agha-Soltan nicht abschließend geklärt.¹²⁰²

Besondere Bedeutung erhalte deshalb die – oftmals aus anderen Mediengattungen bekannte – und als zuverlässig geltende journalistische Marke.¹²⁰³ Tatsächlich weisen empirische Befunde in diese Richtung, da insbesondere die aus dem Druckmedienbereich bekannten Marken wie „Der Spiegel“ im Onlinebereich („Spiegel Online“) erheblichen Zuspruch erfahren.¹²⁰⁴ Auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten komme deshalb wegen ihrer Vertrauenswürdigkeit und journalistischen Seriosität die Funktion einer „Insel der Glaubwürdigkeit“¹²⁰⁵ zu.

Das dagegen vorgebrachte Argument, dieser Sichtweise liege ein dem Grundgesetz fremdes Bild eines unmündigen Bürgers zugrunde¹²⁰⁶, überzeugt nicht. Die Orientierungsfunktion hebt nicht darauf ab, die Rundfunkanstalten paternalistisch (und gleichsam der hier abgelehnten Integrationsfunktion¹²⁰⁷) „in die Nähe einer medialen Volkshochschule“ zu rücken¹²⁰⁸, sondern den Schwächen und auch Gefahren des offenen Internet zu begegnen. Gerade durch den HTML-Standard und die Möglichkeit der Verlinkung können unterschwellig Werbung und kommerzieller Inhalt verknüpft und so auch Werbung und Verkauf im selben Medium abgewickelt werden.¹²⁰⁹ Durch die geringen Zugangsbarrieren kann auch die Urheberschaft von verbreiteten Meinungen und Informationen verschleiert werden.

Für die Frage eines Beitrags zur Meinungsbildung ist auch der teilweise prognostizierte Verlust der

1201 S. dazu oben S. 50 f.

1202 S. dazu „Propagandaschlacht um die Heldin des neuen Iran“, Spiegel Online v. 23.06.2009, abrufbar unter <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,632047,00.html> (zuletzt abgerufen am 02.03.2012).

1203 So Papier/Schröder, Gutachten, abgedr. in epd medien Nr. 60/2010, 16 (22).

1204 S. zur Bedeutung des „Images“ eines Mediums für dessen Rezeptionserfolg Franz, MP 2009, 529 (32) und Papier/Schröder, Gutachten, abgedr. in epd medien Nr. 60/2010, 16 (22).

1205 In diese Richtung Holznagel, NJW 2002, 2351 (2355) und Papier/Schröder, Gutachten, abgedr. in epd medien Nr. 60/2010, 16 (22).

1206 S. oben Fn. 474.

1207 S. dazu oben S. 55.

1208 So die Formulierung bei Degenhart, CR 2011, 231 (233), der sodann aber die in § 11d Abs. 3 RStV genannten Aufgaben der Rundfunkanstalten (Orientierungshilfe, Medienkompetenz, Teilhabe am Informationszeitalter für alle Bevölkerungsgruppen) als begrüßenswert bezeichnet.

1209 Neuberger, MP 2003, 131 (134).

Bedeutung des Journalismus relevant.¹²¹⁰ Journalisten hatten unter den technischen Bedingungen der klassischen Massenmedien eine Doppelrolle als Kommunikator und Mediator („Gatekeeperfunktion“) zwischen Ereignis und Rezipient. Der durch das Internet erleichterte Zugang zur Öffentlichkeit ermöglicht eine „Umgehung“ von Redaktionen. Publizierende sind nicht mehr gleichzeitig für Qualitätssicherung zuständig.¹²¹¹ Im Onlinebereich finden sich zum Teil reine Kommunikatoren, die keine Qualitätssicherung in Form einer Aufbereitung von Inhalten im Hinblick auf Ausgewogenheit, Objektivität oder Vielfalt bieten.¹²¹²

Bei Ablegern von Zeitungen und Magazinen werden hingegen oft eigene Online-Redaktionen eingerichtet, Presse- und Rundfunkanbieter setzen auch bei Online-Journalisten auf Ausbildung und damit Standards aus Muttermedien, während Nur-Online-Anbieter das in der Regel nicht tun.¹²¹³ Bei den klassischen Medienanbietern besteht oft ein Bestreben der Mehrfachverwertung bereits vorhandener Artikel. Durch die wohl bewusste Imitation des bekannten Layouts, um durch Gestaltung und Darstellung die Navigation für Nutzer zu erleichtern und gleichzeitig von bekannter Seriosität und Qualität des Printprodukts zu profitieren, wird zudem ein „Glaubwürdigkeitsbonus“ des etablierten Muttermediums in Anspruch genommen.¹²¹⁴ Tatsächlich werden Verlagsangebote von den Nutzern als Qualitätsmarktführer im Netz wahrgenommen.¹²¹⁵ Neben reinen Eigenleistungen der Online-Redaktionen zeichnen sich solche Angebote aber durch sehr hohe Aktualität aus, gehen also (insbesondere im Bereich der Presseunternehmen) über das Angebot des jeweiligen Muttermediums hinaus. Laut einer Umfrage von Neuberger/Nuernbergk/Rischke aus den Jahren 2007-2009 werden 23 % der journalistischen Angebote täglich, 43 % mehrmals täglich und sogar 30 % rund um die Uhr aktualisiert.¹²¹⁶ Auffällig ist hierbei, dass Medienanbieter, die auch außerhalb des Internet aktiv sind, deutlich häufiger aktualisieren, als Nur-Internetanbieter.

c) Keine Kompensation durch Suchmaschinen

Teilweise wird argumentiert, dass die notwendige Orientierung auch durch elektronische Navigationshilfen¹²¹⁷ und „Benutzerführungssysteme“¹²¹⁸ erbracht werden könne. Zu denken ist hierbei insbesondere an die Suchmaschinen, die die Informationen im World Wide Web praktisch zugänglich

1210 Einen solchen sieht Trute, in VVDStRL 57 (1998), 216 (245).

1211 Neuberger, in Roters/Klingler/Gerhards, Medienzukunft - Zukunft der Medien, S. 103.

1212 Beispiel hierfür sind wiederum die über das Portal Youtube verbreiteten Augenzeugenvideos von den Protesten im Iran im Jahr 2009. Da die iranische Regierung eine Nachrichtensperre verhängte und ausländische Journalisten keinen Zugang zu den Demonstrationen erhielten, war für die Rezipienten der Videos weder die Objektivität der Berichte, noch die Urheberschaft transparent.

1213 Neuberger/Nuernbergk/Rischke, in Neuberger/Nuernbergk/Rischke (Hrsg.), Journalismus im Internet, S. 242.

1214 Neuberger, in Fasel, Christoph (Hrsg.), Qualität und Erfolg im Journalismus, S. 170.

1215 Holznagel/Dörr/Hildebrand, Elektronische Medien, S. 67 f.

1216 Neuberger/Nuernbergk/Rischke, in Neuberger/Nuernbergk/Rischke (Hrsg.), Journalismus im Internet, S. 237.

1217 Gounalakis, Konvergenz der Medien, S. C 75.

1218 Hoffmann-Riem, in AK-GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 137.

und auffindbar machen.¹²¹⁹ Dies ist ein Teilaspekt journalistischer Tätigkeit, kann also als dem Internet gemäßer Ersatz dieser Tätigkeit gelten.

Gerade nicht-redaktionelle Angebote können aber auch eine Gefahr für die angestrebte Meinungsvielfalt darstellen. Insbesondere die rein maschinell auf Basis bestimmter Suchalgorithmen arbeitenden Suchmaschinen¹²²⁰ unterliegen keiner redaktionellen Sichtung¹²²¹ und sollen zur Verdeutlichung des Problems herangezogen werden.¹²²²

aa) Gatekeeperfunktion der Suchmaschinen

Suchmaschinen haben durch ihre Auflistung der zum jeweils recherchierten Thema (vermeintlich) passenden Webangebote einen wesentlichen Einfluss darauf, welches Wissen zugänglich ist, und übernehmen damit ebenfalls eine Gatekeeperfunktion¹²²³: Wer bei Google auf einem der ersten Plätze in der Ergebnisliste auftaucht, wird „angeklickt“, was wiederum Bedeutung für seinen Platz in dieser Liste hat.¹²²⁴ Die hinteren Plätze einer Ergebnisliste sind hingegen „für die Internet-Öffentlichkeit faktisch nicht existent“.¹²²⁵

Diese Bedeutung kommt den Suchmaschinen nicht nur zu, weil die Nutzer ihren Gebrauch habituiert haben und wegen der unübersichtlichen Vielfalt der im World Wide Web verfügbaren Informationen auf die Wegweiserfunktion der Suchmaschine notgedrungen angewiesen sind. Es besteht auch eine Tendenz vieler Nutzer, die Suchmaschine oberflächlich zu nutzen, eben vorrangig die Ergebnisse der ersten Seite der Ergebnisliste zu verwenden.¹²²⁶

1219 Gersdorf, AfP 2010, 421 (427).

1220 Bekanntester Vertreter und deutlicher Marktführer ist Google, abrufbar unter <http://www.google.de>, zuletzt abgerufen am 01.02.2010.

1221 Held, Online-Angebote, S. 30; die Funktion der Suchmaschinen wird erläutert bei Kühling/Gauß, ZUM 2007, 881 (882) und Rath, WRP 2005, 826 (830).

1222 Deutlich unkritischer gegenüber Suchmaschinen ist Gersdorf, AfP 2010, 421 (427), der behauptet, dass die Orientierung im „elektronischen Kiosk“ leichter sei als unter „analogen“ Bedingungen. Angesichts der folgenden Ausführungen dürfte diese Aussage zumindest zweifelhaft sein. So ist das Internet eben, anders als das Schlagwort suggeriert, kein „elektronischer Kiosk“, an dem (freilich in der Qualität schwankende, aber immer journalistischen Sorgfaltspflichten unterworfenen) journalistische Publikationen erhältlich sind. Im Internet finden sich auch nicht nachprüfbares Rohmaterial, als Tatsachen dargestellte Einzelmeinungen usw. S. dazu oben S. 130 f.

1223 Danckert/Mayer, MMR 2010, 219 (220 f.); Kühling/Gauß, ZUM 2007, 881 (882 f.); Rath, Das Recht der Internet-Suchmaschinen, S. 25 ff.; Schulz/Held/Laudien, Suchmaschinen als Gatekeeper in der öffentlichen Kommunikation, S. 20; einschränkend, aber nicht überzeugend Neuberger, MP 2005, 2 (5): Anders als im Bereich der klassischen Medien sollen die Suchmaschinen nur Orientierung beim Auffinden anderweitig verfügbarer und auffindbarer Informationen bieten und entscheiden nicht, welche Informationen vermittelt werden. Tatsächlich können viele Informationen auch ohne den Einsatz einer Suchmaschine gefunden werden. Angesichts der unüberschaubaren Fülle der Informationen im World Wide Web und der daraus folgenden faktischen Abhängigkeit des Nutzers von Suchmaschinen dürfte das allerdings eher eine rein theoretische, kaum praktikable Möglichkeit sein (wie hier BGH, NJW 2003, 3406 [3410], Danckert/Mayer, MMR 2010, 219 [219]; Rath, WRP 2005, 826 [826]). Siehe zum sog. Primacy-Effekt auch unten S. 162.

1224 Neuberger, MP 2005, 2 (6).

1225 Rath, WRP 2005, 826 (826); Schulz/Held/Laudien, Suchmaschinen als Gatekeeper in der öffentlichen Kommunikation, S. 21.

1226 Neuberger, MP 2005, 2 (11).

bb) Gefahr externer Manipulation

Betreiber kommerzieller Websites sind deshalb oft bemüht, durch Anpassung auf die Suchparameter der Suchmaschinen ihre Seite in der Reihenfolge der Suchergebnisse nach vorne zu bringen und die Ergebnisse der Suchmaschine so zu manipulieren.¹²²⁷ Die Übergänge zwischen der reinen Optimierung einer Website (beispielsweise durch das Aufnehmen bestimmter Schlagworte, die als Suchbegriffe verwendet werden) und manipulativen Vorgängen sind fließend.¹²²⁸ Die Suchmaschinenanbieter treten Manipulationen zwar mit dem Aufstellen eigener Regeln entgegen und schließen dagegen verstoßende Webseiten vom Index der Suchergebnisse aus.¹²²⁹ Da die sog. Suchmaschinenoptimierung von spezialisierten kommerziellen Dienstleistern professionell und mit hohem Aufwand betrieben wird, sehen sich die Suchmaschinenbetreiber aber fortwährend mit neuen Methoden der Optimierung konfrontiert. Sie bieten deshalb mittlerweile selbst Informationen zu den – ihrer Ansicht nach legitimen – Formen der Suchmaschinenoptimierung.¹²³⁰

Der daraus erwachsenden Gefahr, dass die Suchmaschinenbetreiber selbst aus kommerziellen Gründen versucht sind, Suchergebnisse gegen Entgelt zu verändern, ist der Gesetzgeber mit der Regelung des § 6 Abs. 1 Nr. 1 TMG entgegengetreten.¹²³¹

cc) Konzentration und Gefahr interner Manipulation

Google erreichte nach (umstrittenen) Berechnungen bereits 2005 einen Marktanteil von 70 %¹²³², im Jahr 2009 gar 89,7 %¹²³³. Diese „eindeutig marktbeherrschende Stellung“¹²³⁴ führe zu „vorherr-

1227 Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 209 f.

1228 Kühling/Gauß, ZUM 2007, 881 (883); Beispiele für Manipulationsmöglichkeiten finden sich auch bei Neuberger, MP 2005, 2 (9 f.) und Ott, MMR 2008, 222 (224 ff.): Suchmaschinen konnten bis vor einigen Jahren nicht erkennen, dass die Schlagwortzahl künstlich erhöht wurde, indem diese Schlüsselwörter in der gleichen Farbe wie der Hintergrund (und für den Leser damit unsichtbar) in großer Zahl in die Seite eingebaut wurden. Eine weitere Möglichkeit der Manipulation besteht im Schaffen sog. Doorway Pages, die die Schlagworte für ein bestimmtes Thema sehr oft beinhalten und so für die Suchmaschine Relevanz suggerieren; sobald der Nutzer über die Suchmaschine die Seite anwählt, wird er umgehend zu einer anderen, nämlich der vom Manipulateur gewünschten (aber für den Nutzer zumeist völlig uninteressanten) Seite weitergeleitet.

1229 S. die Richtlinien der Suchmaschinen google (abrufbar unter <http://www.google.com/-intl/de/webmasters/guidelines.html>, zuletzt abgerufen am 25.10.2011) und yahoo (abrufbar unter <http://help.yahoo.com/l/de/yahoo/search/allgemein/basics-18.html>, zuletzt abgerufen am 25.10.2011).

1230 Siehe dazu die Informationen der meistgenutzten Suchmaschine google, abrufbar unter <http://www.google.com/-support/webmasters/bin/answer.py?hl=de&answer=35291&ctx=cb&src=cb&cbid=504b5ezkshpp&cbrank=2>, zuletzt abgerufen am 25.10.2011.

1231 Neben der gesetzlichen Regelung gibt es auch eine Selbstverpflichtung der in der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM) zusammengeschlossenen Suchmaschinenanbieter in Deutschland. Nach § 2 Nr. 2 des Verhaltenskodex für Suchmaschinenanbieter der FSM kann dies insbesondere durch eine „angemessene Kennzeichnung“ als „Anzeigen“, „Sponsoren-Links“, „sponsored links“ oder „Gesponserte Websites“ erfolgen. Der Verhaltenskodex ist abrufbar unter http://www.fsm.de/de/Subkodex_Suchmaschinenanbieter, zuletzt abgerufen am 26.10.2011. Laut Rath, WRP 2005, 826 (830) ist die Manipulation von Suchdiensten mittlerweile „out“.

1232 Neuberger, MP 2005, 2 (3); laut Rath, WRP 2005, 826 (826) erreichten die beiden größten Suchmaschinenanbieter Google und Yahoo! bereits im Jahr 2005 auf dem deutschen Markt einen Anteil von 95 %.

1233 Danckert/Mayer, MMR 2010, 219 (219).

1234 Kühling/Gauß, MMR 2007, 751 (752).

schender Meinungsmacht¹²³⁵ auf dem deutschen Markt. Teilweise wird aber eingeschränkt, dass diese wegen der Schnelligkeit des World Wide Web und der nur schwer zu erreichenden Bindung der Nutzer nicht dauerhaft sein müsse.¹²³⁶

Die Suchmaschinenbetreiber sind jedenfalls bestrebt, ihre Geschäftsmodelle auch auf andere Märkte und Mediengattungen auszuweiten und selbst Inhalte anzubieten.¹²³⁷ Neben der Gefahr externer Manipulation durch Dritte besteht deshalb auch das Risiko, dass zum Konzern gehörende Angebote in den Ergebnislisten prominent platziert werden und so die Macht auf dem Suchmaschinenmarkt auf andere Märkte ausgedehnt wird.¹²³⁸

Doch auch ohne die Expansion auf andere Märkte (für die das Kartell- und Wettbewerbsrecht Regulierungsmöglichkeiten vorsieht) besteht in Ermangelung entsprechender Instrumentarien im RStV und TMG zumindest die Möglichkeit, dass die Suchmaschinenbetreiber ihre vorherrschende Meinungsmacht einseitig ausnutzen.¹²³⁹ Dem treten die Suchmaschinenanbieter mit dem Verweis auf nur nach objektiven, mathematischen Kriterien arbeitenden Suchalgorithmen entgegen.¹²⁴⁰ Selbst wenn man unterstellt, dass diese Algorithmen so arbeiten, sind sie doch von den Suchmaschinenherstellern programmiert und unterliegen dadurch deren Einfluss.¹²⁴¹ Während also der ökonomische Markt gegen die Macht der Suchmaschinenbetreiber geschützt werden kann, ist die publizistische Vielfalt weiterhin gefährdet.¹²⁴²

1235 Danckert/Mayer, MMR 2010, 219 (219).

1236 Kühling/Gauß, MMR 2007, 751 (752).

1237 Kaumanns/Siegenheim, MP 2008, 25 (25); Kühling/Gauß, MMR 2007, 751 (753); Neuberger, MP 2005, 2 (11). Beispiele für andere Angebote sind Google Maps (Kartendienst) und Google Earth (virtueller Globus mit Luftaufnahmen).

1238 Holznagel, AfP 2011, 532 (535); Kühling/Gauß, ZUM 2007, 881 (885); dies. in MMR 2007, 751 (756), die allerdings zum Zeitpunkt der Veröffentlichung (noch) keine Realisierung dieser Gefahr sahen. Der Suchmaschinenkonzern Google kündigte Anfang des Jahres 2012 an, künftig Informationen aus dem eigenen sozialen Netzwerk „google+“ prominent in den Suchergebnissen zu platzieren, s. dazu „Google sucht dich“, Spiegel Online v. 10.01.2012, abrufbar unter <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/0,1518,808170,00.html>, zuletzt abgerufen am 02.02.2012. S. zum Geschäftsmodell des Google-Konzerns als multimediale Werbeplattform Kaumanns/Siegenheim, MP 2008, 25 ff. Generell zur Gefahr der Manipulation auf Meinungsmärkten Trute, in VVDStRL 57 (1998), 216 (255 f.). In einem gegen Google geführten Kartellverfahren in den USA sah es die Aufsichtsbehörde als erwiesen an, dass Google eigene Produkte bei Suchanfragen bevorzugt habe. Dieses Verfahren wurde nach Zugeständnissen von Google eingestellt (s. „Google siegt im Streit über manipulierte Web-Suche“, Spiegel Online v. 03.01.2013, abrufbar unter <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/streit-mit-kartellbehoerde-google-a-875671.html>, zuletzt abgerufen am 03.01.2013).

1239 Danckert/Mayer, MMR 2010, 219 (219 f.) mit Beschreibung des Beispielsfalls eines Google-kritischen Journalisten, der vom Suchindex ausgeschlossen wurde. Kritisch dazu: Ott, MMR-Aktuell 2010, 301459, der auf eine Stellungnahme von Google hinweist, wonach die Streichung aus dem Index bestritten wird.

1240 Google fasst dies schlagwortartig als „Don't be evil“ zusammen, vgl. den Google Code of Conduct, abrufbar unter <http://investor.google.com/corporate/code-of-conduct.html>, zuletzt abgerufen am 04.11.2011.

1241 Danckert/Mayer, MMR 2010, 219 (221).

1242 Danckert/Mayer, MMR 2010, 219 (220 f.). S. zur tatsächlichen Verflechtung des publizistischen mit dem ökonomischen Wettbewerb unten S. 142 f.

dd) Technische Schwächen

Die Suchmaschinen weisen auch technische Schwächen auf. Die Vorstellung, dass eine rein auf Suchalgorithmen basierende Recherche objektive Ergebnisse, also eine ausgewogene Vielfalt liefert, hat sich bislang nicht bestätigt.¹²⁴³

Dies wird insbesondere am Beispiel der Kritik am Nachrichtenportal „Google News“¹²⁴⁴ deutlich. Dieses Portal wertet rein maschinell journalistische Quellen aus und generiert daraus eine Liste relevanter Meldungen und verlinkt die Ergebnisse. Für das Festlegen der Quellen ist (anders als bei einer allgemeinen Suchmaschine) eine menschliche Vorauswahl vonnöten, was freilich das Risiko einseitiger Beeinflussung mit sich bringt.¹²⁴⁵ Die maschinelle Suche kann nur so ausgewogen recherchieren, wie es das ihr zugrunde gelegte Datenmaterial zulässt. Überdies werden – wie auch bei den allgemeinen Suchmaschinen – die Suchparameter geheim gehalten. Es ist also nicht vollständig transparent, nach welchen Kriterien die Suche und Gewichtung erfolgt.

Bei der maschinellen Recherche werden erkennbar große Nachrichtenagenturen bevorzugt¹²⁴⁶, teilweise hat die Software auch PR-Meldungen als Nachricht aufgelistet.¹²⁴⁷ Da die Software zudem zeitlich aktuellere Meldungen bevorzugt, wird nicht derjenige Nachrichtenanbieter, der selbst recherchiert hat, als wichtigster Lieferant aufgeführt, sondern der „Nachzügler“, der spät aktualisiert und nur eine Agenturmeldung verbreitet.¹²⁴⁸ Auch wenn nach § 54 Abs. 2 RStV die anerkannten journalistischen Grundsätze einzuhalten sind, folgt hieraus gerade keine Pflicht zum Angebot gleichgewichtiger Vielfalt. Vielmehr ist Ausgewogenheit durch das Gesamtbild der verschiedenen Meinungen herzustellen.¹²⁴⁹

ee) Unkoordinierte Selbstregulierungsmechanismen?

Gegen all diese Risiken wird als Gegenmittel der Protest und das kollektive Meiden einer Suchmaschine durch die „Online-Gemeinschaft“ genannt, was zu wirtschaftlichem Druck auf die Anbieter

1243 Neuberger, MP 2005, 2 (11). Ähnlich Rath, WRP 2005, 826 (830): Anders als LG München I, MMR 2001, 56 (57) annahme, seien Suchmaschinen keine altruistisch agierenden „Auskunftsstellen im Internet“. S. zu den Suchalgorithmen und Google allgemein auch „Der Türsteher“, in Der Spiegel 43/2012, S. 86 ff.

1244 Abrufbar unter <http://news.google.de/>, zuletzt abgerufen am 03.11.2011.

1245 Krüger, in Telepolis vom 04.10.2004, abrufbar unter <http://www.heise.de/tp/artikel/18/18463/1.html>, zuletzt abgerufen am 03.11.2011.

1246 Nach einer US-Studie von Digital Deliverance aus dem Jahr 2005 stammten 48 % der Meldungen bei Google News von nur fünf großen Nachrichtenanbietern. Obwohl nach Aussage des Betreibers mehr als 4.500 Quellen durchsucht werden, stammt die Mehrzahl der aufgelisteten Meldungen aus durchschnittlich zwölf Quellen (abrufbar unter <http://www.digitaldeliverance.com/2004/08/02/from-more-than-4500-sources-just-a-dozen-account-for-most-google-news-stories/>, zuletzt abgerufen am 03.11.2011).

1247 Krüger, in Telepolis vom 04.10.2004, abrufbar unter <http://www.heise.de/tp/artikel/18/18463/1.html>, zuletzt abgerufen am 03.11.2011.

1248 Neuberger, MP 2005, 2 (10).

1249 Danckert/Mayer, MMR 2010, 219 (220); Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 54 RStV, Rn. 3.

und deren ungewünschtes Verhalten führe:¹²⁵⁰ Werbefinanzierte Suchmaschinenanbieter leben von der Zahl ihrer Nutzer, die die Werbekunden ansprechen wollen. Sinken Reputation und Nutzerzahl einer Suchmaschine, sinken auch die Werbeeinnahmen.

Eine solche Sanktionierung durch die Netzgemeinde setzt jedoch überhaupt die Kenntnis von den – naturgemäß verschleierte – Manipulationen der Suchergebnisse voraus.¹²⁵¹ Und selbst bei Kenntnis der Manipulation ist die Reaktion der angesichts der Vielzahl der Nutzer heterogenen und diffusen „Netzgemeinde“ keineswegs vorgezeichnet. Eine koordinierte Reaktion ist denkbar und fand in Einzelfällen schon statt, ist aber nicht sichergestellt. Deshalb dürfte das Vertrauen auf „unkoordinierte Selbstregulierungsmechanismen“¹²⁵² in vielen Fällen eine vage Hoffnung bleiben und als zuverlässiges Mittel zum Erhalt der Vielfalt nicht geeignet sein. Auch die Kennzeichnungspflichten als „sponsored links“ usw. sind nicht in jedem Fall ausreichend, da insbesondere wenig routinierte Nutzer des World Wide Web diese von „neutralen“ Verweisungen und Suchergebnissen oft nur schwer unterscheiden können.¹²⁵³

4. Substitute des klassischen Rundfunks

a) Technisch

Die technische Substituierung des klassischen Rundfunks dürfte der ursprüngliche Grund für das Zusprechen einer Entwicklungsgarantie für die Rundfunkanstalten sein. Die Intention des Bundesverfassungsgerichts war, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht auf die klassischen Verbreitungswege für Rundfunkinhalte zu beschränken, sondern ihnen zu ermöglichen, neuen technischen Vertriebswegen zu folgen. Deshalb sollten die Rundfunkanstalten ausdrücklich nicht auf die ursprüngliche terrestrische Verbreitung ihrer Programme angewiesen sein und durften auch Kabel und Satellit und in zunehmendem Maße die jeweiligen digitalen Varianten dieser Verbreitungswege nutzen.

Unproblematisch gestaltet sich deshalb auch hier die Nutzung des Internet als reinen Vertriebsweg. Setzen die Rundfunkanstalten den HTML-Standard als parallelen Sendeweg für das laufende Programm ein und „streamen“ dieses, entspricht das einem technischen Substitut des klassischen Rund-

1250 So Ott, MMR-Aktuell 2010, 301459 und Kühling/Gauß, ZUM 2007, 881 (885 unter Verweis auf Rath, Das Recht der Internet-Suchmaschinen, S. 85) die als Beispiel die Abkehr der Suchmaschinenbetreiber von der „Paid Inclusion“ nennen. In diese Richtung auch Danckert/Mayer, MMR 2010, 219 (222), die aber grundsätzlich für die gesetzliche Vorgaben zur Sicherung der Meinungsvielfalt bei Suchmaschinen plädieren. S. zur Selbstregulierung im Internet auch Trute, in VVDStRL 57 (1998), 216 (247 f.).

1251 Rath, WRP 2005, 826 (831) weist unter Bezugnahme auf Machill/Welp, Wegweiser im Netz, S. 93 f. und 180 darauf hin, dass die meisten Nutzer von Suchmaschinen nicht mit einer Manipulation rechnen.

1252 So die Formulierung bei Kühling/Gauß, ZUM 2007, 881 (885) und MMR 2007, 751 (756).

1253 Rath, WRP 2005, 826 (831).

funks. Gegen solche Onlinedienste ist vor dem Hintergrund des für den klassischen Rundfunk bestehenden Grundversorgungsauftrags also nichts zu erinnern.

Gleiches gilt für das Bereitstellen bereits produzierter Rundfunkinhalte auf Abruf oder in Form zeitversetzter Ausstrahlung. Bei diesen fehlt es zwar am den Rundfunk prägenden Gesamtprogramm, da der Rezipient nicht nur die bloße Wahl des Ein- und Ausschaltens hat, sondern Ort und Zeitpunkt der Rezeption selbst bestimmt. Die reine Abrufmöglichkeit mag also – in Ermangelung der Einbettung in das Gesamtprogramm – eine geringfügig geringere Wirkmacht des Einzelbeitrags im Vergleich zum in das Gesamtprogramm eingebundenen haben. Da der Inhalt des abrufbaren und des linear gesendeten Beitrags jedoch identisch ist und dort ebenfalls die Suggestivwirkung des bewegten Bildes vorhanden ist, wird man solche Abrufdienste nicht als von so geringer Wirkmacht ansehen können, dass sie nicht von der technischen Entwicklungsgarantie erfasst sind.

b) Funktional

Weit schwieriger ist die Frage nach einer möglichen funktionalen Ersetzung des klassischen Rundfunks durch Onlinedienste zu beantworten. Während ein Substitut bei einer neuen Übertragungstechnik angesichts der identische Inhalte leicht zu identifizieren ist, sind bei den infolge der Konvergenz entstehenden Diensten neuartige Darbietungsformen gegeben.¹²⁵⁴

Ansatzpunkt für die Annahme einer funktionalen Ersetzung klassischer Rundfunkangebote durch Onlinedienste ist folgende Überlegung: Private Rundfunkanbieter entwickeln sich mit ihrer cross-medialen Vermarktung – also dem Transfer von Marke und Inhalt ins Netz – immer mehr zu multimedialen Inhalteanbietern.¹²⁵⁵ Das entspricht dem sich wandelnden Nutzerverhalten im Sinne einer Verlagerung der Aufmerksamkeit ins Internet¹²⁵⁶ und bedient gleichzeitig die Erwartungshaltung des Nutzers, dass etablierte Medienanbieter einen Internetauftritt mit entsprechenden Inhalten und Angeboten bereitstellen müssen.¹²⁵⁷

Versagte man den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vor diesem Hintergrund Onlinedienste, die über eine reine Nutzung des Internet als Vertriebsweg hinausgehen, wären sie tatsächlich von den Entwicklungen auf diesem Mediensektor abgekoppelt. Aus der fortschreitenden Konvergenz ergibt sich also, dass es keine reinen Rundfunk- oder Presseanbieter mehr gibt, da Anbieter nunmehr medienübergreifend multimedial tätig sind. Würde der Gesetzgeber die Rundfunkanstalten auf den Stand von vor 20 Jahren beschränken, würde er ihnen die Erfüllung ihres Auftrags – wie er unter heutigen Gegebenheiten aufgefasst werden muss – erheblich erschweren. Sinnvoll wäre deshalb,

¹²⁵⁴ S. dazu oben S. 23 ff.

¹²⁵⁵ Blaue, ZUM 2005, 30 (32).

¹²⁵⁶ S. dazu oben S. 31.

¹²⁵⁷ van Eimeren/Gerhard/Frees, MP 2004, 350 (369).

angesichts der sich wandelnden Auftragslage an die Rundfunkanstalten den Namen konsequenterweise auf „Mediananstalten“ auszudehnen.

Damit ist allerdings nur der Rahmen für die Entwicklung abgesteckt und nicht der konkrete Umfang der Entwicklungsgarantie im Onlinebereich definiert.¹²⁵⁸ Vielmehr ist auf den funktionalen Zusammenhang abzustellen, also zu fragen, ob die in Rede stehenden Dienste im Einzelnen (1) *tatsächlich* den klassischen Rundfunk ersetzen oder zumindest neben ihn treten, (2) seine bisher wahrgenommene Funktion ersetzen und (3) auf diesem Sektor eine solche Funktion überhaupt notwendig ist. Letztgenannter Punkt ergibt sich ebenfalls aus dem Zusammenhang zum Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung. Das Bundesverfassungsgericht betont in ständiger Rechtsprechung, dass der Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (also die Grundversorgung) dynamisch an die Funktion des Rundfunks gebunden ist.¹²⁵⁹ Folgerichtig ist die Entwicklungsgarantie nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts auch nur solange geboten, wie die privaten Veranstalter den klassischen Rundfunkauftrag, von dem Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG ausgeht, nicht in vollem Umfang erfüllen.¹²⁶⁰ Es besteht also nur insoweit eine Garantie zur Entwicklung in einen neu entstandenen Mediensektor hinein, wie dort vertretene private Anbieter wegen der aus dem ökonomischen Wettbewerbsdruck resultierenden Defizite keine für die Funktion der Demokratie hinreichende Vielfalt leisten können.

aa) Tatsächliches Ersetzen des Rundfunks durch Onlinedienste

Ob der klassische Rundfunk durch Onlinedienste ersetzt wird, lässt sich nach den Ausführungen auf S. 30 derzeit noch nicht abschließend beurteilen. Nach den bisherigen Beobachtungen und Prognosen ist zwar mit einer abnehmenden Bindungswirkung und einer Verschiebung der Aufmerksamkeit in Richtung Internet zu rechnen. Dies erklärt sich aber vor allem daraus, dass das Internet wegen seines Hybridcharakters als Allround-Medium wahrgenommen wird und auch klassische Rundfunkinhalte übertragen kann.

Aufgrund der – in weiten Teilen der Bevölkerung – habitualisierten Nutzung des Internet und dessen Integration in den Alltag besteht mittlerweile eine Erwartungshaltung, klassische Rundfunkinhalte auch in Form von Abrufdiensten zeit- und ortsunabhängig nutzen zu können.

Nach derzeitigem Stand kann also noch keine Ersetzung des Rundfunks durch Onlinedienste festgestellt werden. Vielmehr ergänzen sich Rundfunk und Onlinedienste, es kommt zu einer Übertragung von Rundfunkinhalten und damit zu einer medienübergreifenden Nutzung.

¹²⁵⁸ Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 51.

¹²⁵⁹ BVerfGE 83, 238 (299), 119, 181 (218).

¹²⁶⁰ BVerfGE 73, 118 (155 ff.); 83, 238 (299).

bb) Funktionsübernahme

Aus der soeben beschriebenen verschränkten Mediennutzung folgt eine teilweise Übernahme von Funktionen des klassischen Rundfunks (wie auch der klassischen Presse) durch Onlinedienste. Das Internet wird nicht mehr nur als Medium für die Beschaffung von Informationen wahrgenommen und genutzt, sondern zunehmend für Unterhaltung und Kommunikation und stößt damit in Bereiche vor, die bisher dem klassischen Rundfunk vorbehalten waren.

Wegen der Möglichkeiten des HTML-Standards¹²⁶¹ kann das Internet (und dort vor allem multimedial aufbereitete Abrufdienste) sogar mehr Funktionen übernehmen, als der Rundfunk oder gar die statische Druckpresse. Onlinedienste als Inholdedienste übernehmen jedenfalls die Funktionen der klassischen Medien.

Dies gilt jedoch nicht für Chats, Foren¹²⁶², interaktive Spiele, Auktionshäuser, soziale Netzwerke und Dienstleistungen aller Art. Diese sind beim klassischen Rundfunk nie als Teil des Programmauftrags gesehen worden, eher als Transfer aus anderen Lebensbereichen.

cc) Notwendigkeit der Funktion in diesem Sektor

Unbestritten ist die verfassungsrechtliche Zielvorgabe hinreichender Vielfalt in allen Massenmedien und damit auch im Bereich der Onlinedienste.

Inwieweit dies der Fall ist, hängt wiederum von der Frage ab, ob eine hinreichende Vielfalt durch Marktprozesse und den Wettbewerb der vorhandenen Anbieter als „Nebenprodukt“ entsteht. Nur soweit dies nicht der Fall ist, sind öffentlich-rechtliche Korrektive verhältnismäßig. Insofern kann auf die Ausführungen auf S. 126 ff. verwiesen werden.

III. Bereich außerhalb der Grundversorgung

Nach der hier abgelehnten klassischen Sichtweise kann der Gesetzgeber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch solche Angebotsformen gestatten, die nicht mehr im Bereich der Grundversorgung liegen, aber gleichwohl einen Beitrag zur Erfüllung der verfassungsrechtlichen Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG leisten können.

Gestattet der Gesetzgeber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten solche Angebote, so stehen sie im Wettbewerb mit privaten Anbietern und sind insoweit – anders als bei der Grundversorgung – nicht privilegiert.

Solche Angebote könnten im Bereich der Onlinedienste bei den bereits erwähnten Spielen, Chats,

¹²⁶¹ S. dazu oben S. 10 f.

¹²⁶² S. zum einfachgesetzlichen Verbot von Foren und Chats ohne Sendungsbezug und redaktionelle Begleitung unten S. 196.

Foren, Onlinedienstleistungen und sozialen Netzwerken liegen, die keine Entsprechungen im klassischen Rundfunk haben und deshalb nicht Bestandteil der Grundversorgung sind.¹²⁶³ Allerdings stellt sich bei nicht gebührenprivilegierten (Unterhaltungs-) Angeboten insbesondere die Frage der Verhältnismäßigkeit.¹²⁶⁴

IV. Zwischenergebnis

Vor den verfassungsrechtlichen Zielvorgaben der Vielfaltsicherung und der Gewährleistung des freien Zugangs zu Informationen sind institutionelle Vorkehrungen auch im Bereich von Onlinediensten naheliegend.¹²⁶⁵ Diese können in einem öffentlich-rechtlichen Korrektiv liegen, das insbesondere dem Bedürfnis nach verlässlicher Information und Orientierung Rechnung trägt.

C. Grenzen

I. Verhältnismäßigkeit

Nach dem hier vertretenen Ansatz ist eine öffentlich-rechtliche (Grundversorgungs-) Aufgabe als Eingriff in die Medienfreiheit privater Medienanbieter zu werten, bedarf somit einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.¹²⁶⁶ Eine entsprechende gesetzliche Beauftragung der Rundfunkanstalten muss sich deshalb als verhältnismäßig erweisen.¹²⁶⁷ Nur solche Angebote können zulässig sein und dem Gebührenprivileg unterfallen, die für die Funktionserfüllung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Gefüge der Medien notwendig sind. Der Gebührenzahler muss darauf vertrauen können, dass er nur zur Finanzierung solcher Angebote herangezogen wird, die zur Erfüllung der umschriebenen Grundversorgungsaufgabe tatsächlich notwendig sind.

Die Verhältnismäßigkeit ist dabei an den Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu orientieren.¹²⁶⁸ Die Regulierung des jeweiligen Mediensektors ist deshalb an den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien zu bewerten. Legitim sind solche Regulierungsakte, die den normativen Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG dienen und diese fördern. Die Verhältnismäßigkeit i.e.S. des jeweiligen Regulierungsaktes ist dabei an den Kriterien der Wirkmacht – also Breitwirkung, Suggestivwirkung und Aktualität des jeweiligen Mediums – zu orientieren.¹²⁶⁹

Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Regulierung (und damit auch der Frage der Existenz und

¹²⁶³ Krit. zum sehr weit verstandenen Grundversorgungsauftrag Ory, AfP 2011, 19 (20).

¹²⁶⁴ S. dazu sogleich auf S. 141.

¹²⁶⁵ Trute, in VVDStRL 57 (1998), 216 (255 f.).

¹²⁶⁶ Ähnlich Schulz, Der Programmauftrag als Prozess seiner Begründung, S. 15, der das Gebührenprivileg für „begründungspflichtig“ hält.

¹²⁶⁷ Gersdorf, Legitimation und Limitierung, S. 92; Ory, AfP 2010, 20 (25).

¹²⁶⁸ S. dazu oben S. 48 ff.

¹²⁶⁹ In diese Richtung auch Bullinger, in HStR VII, § 163, Rn. 142.

des Auftrags eines öffentlich-rechtlichen Korrektivs) führt vor diesen Prämissen zu keinem anderen Ergebnis, als die abgelehnte herrschende Ansicht einer ausgestaltungsbedürftigen Rundfunkordnung und einer liberalen Presseordnung: Während auf dem Pressesektor hinreichende Vielfalt besteht und ein öffentlich-rechtliches Korrektiv unverhältnismäßig wäre, ist angesichts der beschriebenen Situation auf dem Rundfunkmarkt eine öffentlich-rechtliche Grundversorgung angemessen.¹²⁷⁰

Defizite im Hinblick auf die Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bestehen im Internet in Bezug auf die Orientierungsnotwendigkeiten der Nutzer.¹²⁷¹ Es ist deshalb eine legitime Zielsetzung des Gesetzgebers, durch öffentlich-rechtliche Angebote diese Orientierung insbesondere für nicht mit dem Internet vertraute Bevölkerungsschichten zu erleichtern. Die Breitenwirkung der Online-dienste erreicht bei generalisierter Betrachtung derzeit noch nicht die des Rundfunks, kann aber wegen der elektronischen Verbreitung mit dessen Aktualität Schritt halten. Die Suggestivwirkung ist vergleichbar, wenn auch aufgrund der Selektionsmöglichkeiten der Nutzer und der fehlenden Einbindung in ein linear ablaufendes und die „Fesselungswirkung“ entfaltendes Gesamtprogramm in der Regel etwas geringer.

Etwas anderes gilt jedoch, wenn das Internet als weiterer Vertriebsweg für Presseprodukte verwendet wird. Bei statischen e-Papern¹²⁷² sind keine von der klassischen Presse abweichenden Werte zu verzeichnen, so dass in diesem Punkt ein öffentlich-rechtlicher Grundversorgungsauftrag unverhältnismäßig wäre.

Auch für private Gruppenkommunikation, wie sie sich im Bereich sozialer Netzwerke, Chats und Foren findet, ist ein öffentlich-rechtlicher Grundversorgungsauftrag unverhältnismäßig. Diese Angebotsformen ersetzen, soweit sie überhaupt an die Allgemeinheit gerichtet sind, als eher der zwischenmenschlichen Kommunikation zuzurechnende Dienste nicht die Funktion des klassischen Rundfunks und zeichnen sich durch geringe Breitenwirkung und Suggestivwirkung aus.

II. Marktverfälschung

Eine Grenze für öffentlich-rechtliche Telemedienangebote ergibt sich zwangsläufig dort, wo diese Angebote die Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG¹²⁷³ nicht nur nicht fördern, sondern sogar gegenläufige Effekte auslösen können.¹²⁷⁴ Aus diesem Grund schützt auch die klassisch verstandene, marktwirtschaftlich orientierte Pressefreiheit „nicht nur das Geistige, sondern auch die davon un-

¹²⁷⁰ S. oben S. 116 f.

¹²⁷¹ S. dazu oben S. 57 f. und insbesondere S. 129 f.

¹²⁷² S. dazu oben S. 13.

¹²⁷³ S. dazu oben S. 48 ff.

¹²⁷⁴ Badura, AöR 134, 240 (248).

trennbaren technischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen“.¹²⁷⁵

Ein solcher negativer Effekt für die Ziele des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG wird unter Berufung auf die Abnahme der Reichweite der klassischen Druckpresse¹²⁷⁶ behauptet. Die klassische Druckpresse verliere – anders als der klassische Rundfunk – in der medialen Konkurrenz zum Internet empirisch am meisten.¹²⁷⁷ Presseanbieter müssten folgerichtig, um den Nutzergewohnheiten zu folgen und am Werbeumsatz partizipieren zu können, verstärkt im Internet und mit Onlinediensten vertreten sein. Sehen sie sich dort einer öffentlich-rechtlichen Konkurrenz ausgesetzt, besteht zumindest im Grundsatz die Gefahr einer Verfälschung des Wettbewerbs, dem die Presseanbieter bislang unterlegen waren und sogar einer Verdrängung von Presseanbietern durch gebührenfinanzierte öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten. Es ist nicht ausgeschlossen, dass private Angebote infolge des durch die Gebührenfinanzierung entstehenden Ungleichgewichts eingestellt werden müssen, soweit die oftmals nach „Klickzahlen“ bemessenen Werbegelder sinken, wenn ein vergleichbares öffentlich-rechtliches Angebot die Aufmerksamkeit der Zuschauer vom privaten Anbieter abzieht.¹²⁷⁸ In der Konsequenz sinkt dann das Gesamtangebot an publizierten Meinungen, Meldungen und Stellungnahmen.

Hierbei stellt sich erstens die Frage, ob ökonomische Zwänge sich auf die publizistisch orientierten, auf Vielfalt und die Funktion der Massenmedien in der Demokratie angelegten Zielvorgaben überhaupt niederschlagen können und ob – zweitens – der empirische Befund des Niedergangs der klassischen Druckpresse durch öffentlich-rechtliche Telemedienangebote zumindest begünstigt wird.

Mit dem oben Gesagten lässt sich die erste Frage wie folgt beantworten: Eine strikte Trennung zwischen dem auf Wettstreit der Meinungen ausgelegten publizistischen Markt einerseits und einem davon isolierten ökonomischen Markt lässt sich nicht ziehen.¹²⁷⁹ Beide Märkte haben gleichermaßen die Konkurrenz um die Aufmerksamkeit der Rezipienten zum Gegenstand.¹²⁸⁰ Idealtypischerweise werden die Rezipienten „diejenigen Geistesinhalte bevorzugen, die ihre Bedürfnisse am besten befriedigen“.¹²⁸¹ Ökonomischer und publizistischer Markt sind also verschränkt und unterliegen wechselseitigen Einflüssen.¹²⁸²

1275 Starck, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 63.

1276 S. dazu oben S. 27.

1277 So Ory, AfP 2011, 19 (21) unter Verweis auf Oehmichen/Schröter, MP 2010, 457 (466 f.); s. dazu Fn. 214.

1278 Wimmer, ZUM 2009, 601 (602).

1279 S. dazu oben S. 88 ff.

1280 Dewenter/Haucap, Ökonomische Auswirkungen von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten, S. V.

1281 Klein, Konkurrenz auf dem Markt der geistigen Freiheiten, S. 52.

1282 Gerade deshalb bedarf es nach der Ansicht des Bundesverfassungsgerichts überhaupt ein von ökonomischen Zwängen unabhängiges öffentlich-rechtliche Korrektiv auf dem Rundfunksektor; s. dazu oben S. 62 ff. und 88 ff. und Scholz, AfP 1995, 357 (360); Stammler, ZUM 1995, 104 (110). Auch im Wettbewerbsrecht, d.h. im Anwendungsbereich des GWB wird bei Fragen der Pressefusion die Konnexität zwischen ökonomischem und publizistischem Markt nicht bestritten; s. dazu Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 874.

Wenn also beide Märkte unter gegenseitigem Einfluss stehen, besteht auch die Gefahr eines „Eingriffs durch Konkurrenz“¹²⁸³, also einer Beeinträchtigung der Rechte privater Anbieter. Diese Gefahr sieht – im Grundsatz – auch das Bundesverfassungsgericht. Es betont, dass die Verlagerung von Werbegeldern von der Presse hin zum (privaten) Rundfunk die Pressefreiheit berühren kann, da diese auch das Institut „Freie Presse“, also den Bestand und die Funktionsfähigkeit der Presse gewährleistet.¹²⁸⁴ Auch der private Rundfunk darf nicht solchen Bedingungen unterworfen werden, die seine Veranstaltung erheblich erschweren oder gar unmöglich machen.¹²⁸⁵ Das Ziel gesetzgeberischer Tätigkeit auf dem Mediensektor muss also immer darauf gerichtet sein, (publizistisch) überlebensfähige Medien zu erhalten.¹²⁸⁶ Nicht haltbar ist deshalb, das Internet als Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinn zu begreifen und infolgedessen pauschal – die im Rundfunkbereich typischen – öffentlich-rechtlichen Wettbewerber als schlicht auszuhaltende Konkurrenz auch für Presseanbieter zu bezeichnen.¹²⁸⁷ Auch die Verfälschung des Marktes kann also eine unverhältnismäßige Beschränkung der Medienfreiheit privater Anbieter sein.

Allerdings lässt sich, im Hinblick auf die zweite Frage, jedenfalls keine *pauschale* Kausalitätsbeziehung zwischen dem Erstarken des Internet und dem Verlust der Pressereichweite belegen.¹²⁸⁸ Zweifellos verfälscht der Eintritt öffentlich-rechtlicher Anbieter in den umkämpften Onlinemarkt den Wettbewerb. Wie dargelegt¹²⁸⁹ sinkt die Reichweite der Tagespresse jedoch kontinuierlich, dies aber nicht erst seit dem Erstarken des Internet zum Massenphänomen und vor allem auch in solchen Nutzergruppen, die keine hohe Affinität zum Internet aufweisen.

Auch lassen sich nicht die Onlineangebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Ursache für die Absatzschwierigkeiten der Presse belegen. Zwar haben sie angesichts ihres Umfangs, ihrer Reichweite und ihrer Akzeptanz bei den Nutzern Marktrelevanz.¹²⁹⁰ Es ist aber – bei allen Verwerfungen auf dem Pressesektor – nicht erkennbar, dass die freie Presse *derzeit* unangemessen durch öffentlich-rechtliche Onlinedienste beeinträchtigt wird. Noch weniger belegt wäre eine – als Extremfall der Unverhältnismäßigkeit zu wertende – fundamentale Bedrohung des Instituts der freien Presse (bzw. freier Medien) im Sinne einer Existenzbedrohung von Verlagen oder anderen Medi-

1283 Huber, ZUM 2010, 201 (205); ähnlich Ory, AfP 2010, 20 (24); auch Herzog, in Maunz/Dürig, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 192 will für den Bereich der Pressefreiheit nicht ausschließen, dass die (denkbare) Etablierung einer öffentlich-rechtlichen Konkurrenz zur Bekämpfung von Konzentrationstendenzen einen mit anderen Maßnahmen vergleichbaren Eingriff darstellen kann.

1284 BVerfGE 73, 118 (180) unter Verweis auf BVerfGE 20, 162 (175 f.); 57, 295 (324).

1285 BVerfGE 73, 118 (171); 83, 238 (318 und 329).

1286 Ory, AfP 2010, 20 (24).

1287 So ausdrücklich Papier/Schröder, Gutachten, abgedr. in epd medien Nr. 60/2010, 16 (29).

1288 Gleiches gilt nach Neuhoﬀ, ZUM 2012, 371 (380) auch für die Abrufzahlen privater Onlinedienste.

1289 S. dazu oben S. 27 f.

1290 So die amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 15.

enanbietern.¹²⁹¹ So sind die Gründe für die Ende des Jahres 2012 eingetretene Insolvenz der „Frankfurter Rundschau“ und der „Financial Times Deutschland“ nicht allein auf öffentlich-rechtliche Konkurrenz, sondern auch auf unternehmerische und redaktionelle Entscheidungen zurückzuführen.¹²⁹² Auch wenn die unbestreitbare Verfälschung des Marktes durch öffentlich-rechtliche Angebote grundsätzlich zur Unverhältnismäßigkeit führen kann, werden ihre ökonomischen Auswirkungen im Rahmen des 12. RStV ausdrücklich anerkannt und im Verfahren der Zulassung neuer Angebote berücksichtigt.¹²⁹³ Vor allem beinhalten die Regelungen des 12. RÄStV umfangreiche Verbotstatbestände¹²⁹⁴, d.h. es kommt nicht zu einer pauschalen Freizeichnung für jedwede Form denkbarer Onlineangebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Dabei wurde ausdrücklich und nach dem Gesagten zu Recht auf die wirtschaftlichen Interessen der Presseanbieter abgehoben, indem nicht-sendungsbezogene presseähnliche Angebote ebenso untersagt wurden¹²⁹⁵ wie Angebote, die für Erwerbszwecke von Relevanz sind.¹²⁹⁶ Auf die folgenden Ausführungen zum „Einhegen“ der öffentlich-rechtlichen Onlinedienste auf einfachgesetzlicher Ebene wird verwiesen.

Die beschriebene Grenze öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote aus dem Ziel der Vielfaltssicherung ist also unter den derzeitigen Gegebenheiten nicht erreicht.

D. Zusammenfassung

Ein spezifischer Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für Onlinedienste ist vor der Zielvorgabe der Orientierungshilfe im Internet grundsätzlich verhältnismäßig und zulässig. Dies gilt jedoch nicht für e-Paper und soziale Netzwerke.

KAPITEL 5: Einfachgesetzliche Rechtslage

Im fünften Kapitel soll die einfachgesetzliche Regulierung der öffentlich-rechtlichen Onlinedienste untersucht und am Maßstab der erarbeiteten verfassungsrechtlichen Vorgaben gemessen werden.

A. Allgemeiner Funktionsauftrag, § 11 RStV

Als Reaktion auf die von der EU-Kommission geforderten Konkretisierungen des Auftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wurde § 11 RStV durch den 12. RÄStV neu gefasst.

1291 Einen Versuch, die Marktauswirkungen zu untersuchen, unternimmt Woldt, MP 2011, 66 ff.

1292 S. dazu „Gemeinsam sind wir schwach. Scheitern von FTD und Frankfurter Rundschau“, Süddeutsche.de v. 23.11.2012, abrufbar unter <http://www.sueddeutsche.de/medien/scheitern-von-ftd-und-frankfurter-rundschau-gemeinsam-sind-wir-schwach-1.1530838>, zuletzt abgerufen am 03.01.2013.

1293 S. unten S. 205, 207 ff.

1294 S. dazu unten Kap. 5 C., S. 175 ff.: Beschränkung auf journalistisch-redaktionelle Veranlassung und Gestaltung, Verbot von Werbung und Sponsoring usw.

1295 S. dazu unten S. 182 ff.

1296 S. zu dieser „Negativliste“ unten S. 188 ff.

I. Generalklausel des § 11 Abs. 1 Satz 1 RStV

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist nach der Generalklausel¹²⁹⁷ des § 11 Abs. 1 Satz 1 RStV nicht nur als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu sehen, sondern hat darüber hinaus und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung zu erfüllen.

Die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erschöpft sich damit nicht in der Weitergabe und Vermittlung von Informationen. Mit dem 12. RÄStV wird die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dergestalt konkretisiert, dass er als Medium und Faktor den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft zu dienen hat.¹²⁹⁸ Dieser Anspruch folgt einerseits aus den europarechtlichen Erwägungen des Amsterdamer Protokolls¹²⁹⁹, aber auch aus der verfassungsrechtlichen Vorgabe der Sicherung von Vielfalt.¹³⁰⁰ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll danach als „Kulturträger“¹³⁰¹ und „Wertvermittlungsträger“¹³⁰² der Gesellschaft agieren.

II. Programmauftrag

§ 11 Abs. 1 RStV enthält in den Sätzen zwei bis fünf den Programmauftrag der Rundfunkanstalten und damit konkretisierte inhaltliche Vorgaben. Da diese Vorgaben sich an alle „Angebote“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks richten, sind auch die einfachgesetzlich als Telemedien bezeichneten Onlinedienste erfasst, denn der Terminus Angebote umfasst nach § 11a Abs. 1 RStV neben Hörfunk und Fernsehfunke auch Telemedien als eigenständige Kategorie.¹³⁰³

1. Überblick über internationales, europäisches, nationales und regionales Geschehen

Nach § 11 Abs. 1 Satz 2 RStV haben die Rundfunkanstalten in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Die Angebote sind also nicht nur auf bestimmte Regionen begrenzt, sondern decken das weltweite Geschehen auf allen Ebenen ab. Der Überblick soll in allen wesentlichen Lebensbereichen gegeben werden und damit eine umfassende Beschreibung der in-

1297 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11 RStV, Rn. 7; ähnlich Badura, AöR 134 (2009), 240 (242): „publizistische Grundnorm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“.

1298 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11 RStV, Rn. 7.

1299 Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten, ABl. Nr. C 340, S. 109 in der Fassung vom 13.12.2007, ABl. Nr. C 306, S. 163, abgedruckt bei Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, B 4, Rn. 32.

1300 S. zu den weitreichenden verfassungsgerichtlichen Vorgaben an die Landesgesetzgeber oben S. 93.

1301 Hartstein, in Stern/Peifer/Hain (Hrsg.), Publizistischer und ökonomischer Wettbewerb unter den Bedingungen der neuen Medienwelt, S. 11 unter Verweis auf Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Rundfunkstaatsvertrag, § 11 RStV, Rn. 7; Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 19 RStV, Rn. 103 ff.

1302 Hartstein, in Stern/Peifer/Hain (Hrsg.), Publizistischer und ökonomischer Wettbewerb unter den Bedingungen der neuen Medienwelt, S. 11; Kirchhof, in Abele/Fünfgeld/Riva, Werte und Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Zukunft, 9 (12 ff.).

1303 S. zur Auftragserweiterung der Rundfunkanstalten und zum Begriff der Telemedien sogleich S. 151 und S. 159.

haltlichen Themen gewährleisten.¹³⁰⁴

Durch diese Formulierung soll die Einhaltung des vom Bundesverfassungsgericht eingeforderten „klassischen Programmauftrags“¹³⁰⁵ und die Wahrung des öffentlich-rechtlichen Programmstandards¹³⁰⁶ einer unverkürzten und nicht kommerziellen Interessen unterworfenen Berichterstattung sichergestellt werden.¹³⁰⁷

Angesichts der verfassungsrechtlichen Zielvorgabe der Orientierungshilfe für die Rezipienten ist eine Beauftragung mit thematisch umfassender Berichterstattung als verhältnismäßig anzusehen. Da Informationen aus allen Lebensbereichen in der sog. Informationsgesellschaft zu einer wirtschaftlich und sozial relevanten Ressource geworden sind¹³⁰⁸ und auch für eine funktionierende Demokratie unerlässlich sind, kommt nur ein gleichermaßen erschöpfender Auftrag in Betracht.

Die daran anknüpfende Folgerung und Vorgabe des § 11 Abs. 1 Satz 3 RStV, die Angebote sollten hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern, erscheint angesichts des heute kaum noch zu leistenden verfassungsrechtlichen Ziels der Integration der Gesellschaft¹³⁰⁹ zweifelhaft. Da der Gesetzgeber jedoch damit ebenfalls auf eine besondere, von privaten Anbietern nicht geforderte Qualität der öffentlich-rechtlichen Anbieter abhebt¹³¹⁰, ist hiergegen unter Gesichtspunkten der Verhältnismäßigkeit nichts zu erinnern.

2. Bildung, Information, Beratung, Unterhaltung und Kultur

a) Bildung

Die Bildungsaufgabe beinhaltet jedenfalls das Vermitteln von Wissen.¹³¹¹ Der Begriff der Bildung wird in § 2 Abs. 1 Nr. 16 RStV als insbesondere Wissenschaft und Technik, Alltag und Ratgeber, Theologie und Ethik, Tiere und Natur, Gesellschaft, Kinder und Jugend, Erziehung, Geschichte und andere Länder legaldefiniert. Diese Aufzählung ist nicht abschließend („insbesondere“).¹³¹² Wegen der bereits angesprochenen hohen Bedeutung der Kenntnis von Tatsachen und Zusammenhängen in

1304 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11 RStV, Rn. 12.

1305 S. dazu oben S. 71.

1306 Diese Vorgabe wird insbesondere durch § 11 Abs. 1 Satz 5 RStV verdeutlicht, da dort „auch“ für die Unterhaltungsangebote ein öffentlich-rechtliches Angebotsprofil eingefordert wird; sie gilt also ohnehin für die vorgenannten nicht-unterhaltenden Angebote.

1307 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11 RStV, Rn. 12.

1308 S. dazu oben S. 57 und S. 129.

1309 S. dazu oben S. 55.

1310 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11 RStV, Rn. 13 weisen zutreffend darauf hin, dass diese Programmgrundsätze weder justiziabel noch einer Detailbewertung zugänglich sind.

1311 So Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, § 10, Rn. 39, die als klassisches Beispiel und Reinform eines Bildungsprogramms das Schulfernsehen nennen.

1312 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV, Rn. 58.

der Informationsgesellschaft sind die einzelnen Themenbereiche weit zu fassen, was auch anhand der ausdrücklich aufgenommenen „Alltags-“ Bildung deutlich wird.¹³¹³

Der Bildungsauftrag ist nicht trennscharf vom Informationsauftrag (und vom Beratungsauftrag¹³¹⁴) abzugrenzen; die einzelnen Teilaspekte überlappen sich.¹³¹⁵ Da bei lebensnaher Betrachtung eine solche Trennung bei einem thematisch alle Lebensbereiche erfassenden Rundfunk- bzw. Telemedizinangebot kaum möglich sein dürfte und diese thematische Breite nach dem oben Gesagten¹³¹⁶ angesichts des umfassenden Orientierungsbedarfs der Nutzer und der angestrebten Vielfalt auch geboten ist, ist eine weite Bildungsaufgabe nicht zu beanstanden.

b) Information

Mit der Aufgabe der Informationsvermittlung wird ein Kernbereich der Grundversorgung im Sinn der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgenommen.¹³¹⁷ Unter Information ist nach der Legaldefinition des § 2 Abs. 1 Nr. 15 RStV insbesondere Nachrichten und Zeitgeschehen, politische Information, Wirtschaft, Auslandsberichte, Religiöses, Sport, Regionales, Gesellschaftliches, Service und Zeitgeschichtliches zu verstehen. Erfasst sind jedenfalls Nachrichten und Zeitgeschehen.¹³¹⁸

Ein derartiger, nicht abschließender Informationsbegriff und -auftrag ist vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlich fundierten Bedarfs nach Orientierung der Nutzer angemessen. Zweifelhaft ist allerdings die ausdrückliche Aufnahme von „Service“.¹³¹⁹ Sollten darunter lediglich allgemein informierende Ratgeber fallen, wie sie auch in vielen öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogrammen etabliert sind¹³²⁰, wären diese angesichts des umfassenden Informationsauftrags angemessen.

Dagegen spricht allerdings, dass Ratgeber ausdrücklich unter den Gesetzesbegriff der Bildung in § 2 Abs. 1 Nr. 16 RStV gefasst sind, „Service“ also eine andere Kategorie darstellt. Dem allgemeinen Sprachgebrauch folgend ist unter Service eine Dienstleistung zu verstehen.¹³²¹ Da solche angesichts

¹³¹³ Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 87.

¹³¹⁴ S. dazu sogleich auf S. 149.

¹³¹⁵ Eifert/Eiche, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 11 RStV, Rn. 60 f.; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11 RStV, Rn. 14; Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 49.

¹³¹⁶ S. oben S. 146.

¹³¹⁷ BVerfGE 73, 118 (160); 74, 297 (325 f.); Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, § 10, Rn. 36; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 89.

¹³¹⁸ Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV, Rn. 57.

¹³¹⁹ Kritisch auch Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11 RStV, Rn. 14, die es „interessant“ finden, dass Service zur Informationsaufgabe der Rundfunkanstalten zähle.

¹³²⁰ Ein Beispiel hierfür ist die seit 1971 ausgestrahlte „Ratgeber“-Reihe der ARD, die als „Ratgeber Auto+Verkehr“, „Ratgeber Bauen+Wohnen“, „Ratgeber Geld“, „Ratgeber Gesundheit“, „Ratgeber Heim+Garten“, „Ratgeber Internet“, „Ratgeber Recht“ und „Ratgeber Reise“ eine thematisch breite Palette an allgemeinen Informationsangeboten bietet (Details abrufbar unter <http://www.daserste.de/ratgeber/>; zuletzt abgerufen am 08.03.2012).

¹³²¹ Duden, Das große Fremdwörterbuch, Stichwort „Service“.

der direkten Adressierungs- und Rückkopplungsmöglichkeit im Internet leicht in individueller Form (beispielsweise in Form einer über allgemeine Informationen hinausgehende Beratung) denkbar sind, bestünden hier möglicherweise Auswirkungen auf private Anbieter. Da solche Angebotsformen auch keine Substitute des klassischen Rundfunks darstellen, wären sie unverhältnismäßig.

In der Anlage zu § 11b Abs. 1 Nr. 2 des RStV¹³²² kommt es bei der Grundkonzeption des digitalen Fernsehprogramms EinsFestival zur verbundenen Nennung der „klassische[n] Service- und Ratgeberangebote“. Bei der Konzeption des digitalen Fernsehprogramms EinsPlus ist die Rede von einem „Fernsehprogramm mit Service-Charakter, das grundsätzlich Wissen über wissenschaftliche, gesellschaftliche und ökonomische Zusammenhänge vermittelt“. Da sich die Begriffe „Information“ und „Bildung“ generell überschneiden¹³²³, kann deshalb bei verfassungskonformer Auslegung trotz der mehr Fragen aufwerfenden als beantwortenden Legaldefinition davon ausgegangen werden, dass unter den Rechtsbegriff der Information keine Dienstleistungsangebote fallen.

c) Beratung

Der Begriff der Beratung wird vom Rundfunkstaatsvertrag erstaunlicherweise nicht definiert. Da er jedoch im Kontext mit den sich ohnehin überschneidenden Aufgaben der Bildung und Information verwendet wird¹³²⁴, dürfte er eine ähnliche Funktion aufweisen und die Information der Rezipienten durch praktische Hinweise zu den behandelten Themen abrunden.¹³²⁵ Hierdurch kann gerade die Orientierungsfunktion durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten gestärkt werden.¹³²⁶

Da jedoch bei der Beratung grundsätzlich die Gefahr besteht, dass individuelle Dienstleistungen erbracht werden, muss hier die funktionale Grenze des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG beachtet werden. Sofern die Beratung über die beschriebenen Informationen und praktischen Hinweise hinaus die Erbringung von (individuellen) Dienstleistungen beinhalten sollte, wäre dies eine Übertretung des Rahmens aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, der zudem nicht blind ist für die wirtschaftlichen Belange potentieller Konkurrenten.¹³²⁷ Die Landesgesetzgeber haben auf diese Problematik mit der Schaffung der sog. Negativliste für öffentlich-rechtliche Telemedien im Anhang zu § 11d Abs. 5 Satz 4 RStV reagiert, die auf Seite 188 ff. behandelt wird.

1322 Abgedruckt bei Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11b RStV, vor Rn. 1.

1323 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11 RStV, Rn. 14.

1324 S. die Legaldefinition des Begriffs Bildung in § 2 Abs. 2 Nr. 16 RStV, die „Ratgeber“ umfasst.

1325 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 89 sieht in der Beratung deshalb „vermutlich“ einen Unterfall der Bildung. Das erscheint angesichts der unklaren Verhältnisse der Begriffe zumindest zweifelhaft.

1326 Eifert/Eicher, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 11 RStV, Rn. 60.

1327 S. dazu oben S. 88.

d) Unterhaltung

Unter dem Begriff der Unterhaltung versteht § 2 Abs. 2 Nr. 18 RStV insbesondere Kabarett und Comedy, Filme, Serien, Shows, Talk-Shows, Spiele, Musik. Auch hier erfolgt keine abschließende Aufzählung, sondern nur eine Nennung von Beispielen. Genannt werden „genretypische Gestaltungsformen“, in denen auch Themen aus den Bereichen Bildung, Information und Kultur „unterhaltend aufbereitet sein können“.¹³²⁸

Die Landesgesetzgeber knüpfen mit dieser weiten Formulierung des Unterhaltungsauftrags an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts an, dass Unterhaltung ausdrücklich zur Grundversorgung zählt.¹³²⁹ Für einen Unterhaltungsauftrag spricht, dass die Tätigkeit der Massenmedien sich nicht in der reinen Transportleistung nüchterner Informationen erschöpft. Die Vermittlung von Inhalten erfolgt auf vielfältige Art und Weise und nicht nur „belehrend“. Die öffentliche und individuelle Meinungsbildung vollzieht sich vielmehr als komplexer Prozess.¹³³⁰ Das Ausklammern unterhaltender Angebotsformen würde den Prozess um die dort angesiedelten Beiträge zur Meinungsbildung reduzieren.¹³³¹ Die in der amtlichen Begründung zum 12. RÄStV genannte Verbindung zwischen Unterhaltung und Information, Bildung und Kultur entspricht insoweit auch den tatsächlichen Umständen. Kultur und Unterhaltung gehen zumeist Hand in Hand und eine unterhaltende Aufbereitung informativer Inhalte ist heute eher die Regel als die Ausnahme.¹³³²

Dass die Seriosität solcher Angebote gewahrt bleibt¹³³³, soll durch § 11 Abs. 1 Satz 6 RStV sichergestellt werden. Danach soll auch Unterhaltung einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen. Hierdurch wird zweierlei deutlich: Erstens gilt das öffentlich-rechtlichen Profil – die besonderen inhaltlichen Anforderungen an das Niveau, die Seriosität und Verlässlichkeit der Angebote¹³³⁴ – umfassend („auch“). Zum zweiten wird durch diese – wenn auch Wertungen unterworfenen – Vorgabe auf eine qualitative Abgrenzung zu den Angeboten privater Anbieter Sorge getragen.¹³³⁵

e) Kultur

§ 11 Abs. 1 Satz 5 RStV fordert schließlich, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Beiträge insbesondere zur Kultur anbieten. Unter Kultur ist nach § 2 Abs. 2 Nr. 17 RStV insbesondere Bühnenstücke, Musik, Fernsehspiele, Fernsehfilme und Hörspiele, bildende Kunst, Architektur, Phi-

¹³²⁸ Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 4 f.

¹³²⁹ S. dazu oben S. 66 ff.

¹³³⁰ S. zur Wirkung der Massenmedien oben S. 50.

¹³³¹ VGH Baden-Württemberg, ZUM 1995, 151 (156).

¹³³² Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 50.

¹³³³ Kritische Anmerkung bei Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, § 10, Rn. 47.

¹³³⁴ S. dazu oben S. 67 f. und Fn. 1306.

¹³³⁵ Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 93 unter Bezug auf die amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 10.

losophie und Religion, Literatur und Kino zu verstehen. Die Parallelen zu Unterhaltung, Bildung und Information liegen auf der Hand und entsprechen den bereits beschriebenen tatsächlichen Überschneidungen dieser Bereiche.¹³³⁶

Der Kulturbegriff ist angesichts dieser Weite der Beispiele nur schwer zu fassen.¹³³⁷ Nach der Begründung des Gesetzgebers ist er bewusst weit gehalten, soll neben der Hochkultur auch Populärkultur, Avantgarde, Satire und Kabarett, Brauchtum und Folklore, Musik und Kunst aller Art und „Special-Interest-Themen“¹³³⁸ beinhalten.¹³³⁹

Mit dem Kulturauftrag knüpft der Rundfunkstaatsvertrag an die verfassungsrechtlich den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zugeschriebene Verantwortung für die Wahrung kultureller Bedürfnisse.¹³⁴⁰ Da auch hier ein erheblicher Beitrag zur Meinungsbildung geleistet wird und auch insofern Orientierungsbedarf besteht, erweist sich auch ein weiter Kulturauftrag als verhältnismäßig.

B. Auftragserweiterung: Spezieller Funktionsauftrag für Telemedien

Mit den Neuregelungen des 12. RÄStV wurde der Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ausgeweitet. Unter dem Oberbegriff „Angebote“ nennt § 11a Abs. 1 Satz 1 RStV neben dem klassischen Fernseh- und Radiorundfunk nun auch Telemedien.¹³⁴¹

I. Begriff des Telemediums

Der Gesetzgeber hat auf die technische Entwicklung und die daraus folgenden Verschiebungen in den Medienmärkten reagiert. Die „neuen Medien“ sollen unter dem Rechtsbegriff Telemedien erfasst und reguliert werden. Vor dem Inkrafttreten des Telemediengesetzes wurde hierzu zwischen Telediensten und Mediendiensten unterschieden.¹³⁴² Teledienste waren vorrangig über das Internet abrufbare Waren- und Dienstleistungsangebote, während Mediendienste durch eine besondere Meinungsrelevanz gekennzeichnet sein sollten.¹³⁴³

„Telemedien“ führt als Kunstwort beide Begrifflichkeiten zusammen. Dadurch kommt die Intention des Gesetzgebers zum Ausdruck, der die erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den

1336 So auch Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11 RStV, Rn. 15 unter Hinweis auf das oftmals als seicht kritisierte „Infotainment“. Tatsächlich können auch hochkulturelle Veranstaltungen lehrreich und unterhaltend sein.

1337 Eifert/Eicher, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 11RStV, Rn. 62 f.

1338 Amtliche Begründung zum 12 RÄStV, S. 10.

1339 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11 RStV, Rn. 15 f.; Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 50; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 96.

1340 S. dazu oben S. 67 ff.

1341 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11a RStV, Rn. 4; krit. zur ungenauen und doppelten Verwendung der Begriffe „Telemedien“ und „Angebote“ im Rundfunkstaatsvertrag Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 84 f.

1342 Für den Bereich des im Jahr 2003 in Kraft getretenen Jugendmedienschutzstaatsvertrags hatten die Landesgesetzgeber den Begriff der „Telemedien“ bereits eingeführt, vgl. aml. Begründung zum TMG, BT-Drs. 16/3078, S. 11.

1343 Hoeren, NJW 2007, 801 (802).

beiden Dienstkategorien auflösen wollte.¹³⁴⁴ Tatsächlich wird auch nach dem Inkrafttreten zwischen den der Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG folgenden wirtschaftsbezogenen Regelungen des Telemediengesetzes und den der Länderzuständigkeit unterfallenden, im Rundfunkstaatsvertrag geregelten inhaltlichen Anforderungen an Telemedien unterschieden.¹³⁴⁵ Dies findet seinen Ausdruck in § 1 Abs. 4 des Telemediengesetzes (TMG) des Bundes. Bei den hier in Rede stehenden journalistisch-redaktionell veranlassten und gestalteten Telemedien¹³⁴⁶ ist für die Frage der inhaltlichen Regulierung auf den Rundfunkstaatsvertrag abzustellen.¹³⁴⁷ Begründet wird dies mit der publizistischen Relevanz und der Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung journalistisch-redaktioneller Telemedien.¹³⁴⁸

Nach der Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 1 Satz 3 RStV sind Telemedien „alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 24 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) sind, die ganz in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen oder telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nr. 25 TKG oder Rundfunk nach Satz 1 und 2 sind“. Die Begriffsbestimmung des § 1 Abs. 1 TMG ist wortgleich. Sie verweist lediglich aus redaktionellen Gründen auf „Rundfunk nach § 2 des Rundfunkstaatsvertrages“. Die Regulierung durch den Staatsvertrag der Länder einerseits und das TMG des Bundes andererseits resultiert aus der bereits angedeuteten Kompetenzverteilung des Grundgesetzes: Während der Bund für die wirtschaftliche Seite der Telemedien eine Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG hat, unterfällt die Regulierung der Inhalte – also Jugendschutz, presserechtliche Kennzeichnungspflichten, Impressumspflicht, Gegendarstellungsrecht, Werbung und journalistische Sorgfaltspflichten – der Länderzuständigkeit aus Art. 30, 70 GG.¹³⁴⁹

1. Elektronischer Informations- und Kommunikationsdienst

Ein elektronischer Informations- und Kommunikationsdienst liegt vor, wenn eine Dienstleistung selbst elektronisch erbracht wird.¹³⁵⁰ Dadurch erfolgt eine Abgrenzung zu verkörperten Medieninhalten – also Druckwerken im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sowie der Landespressegesetze¹³⁵¹ – und zu Diensten, die unmittelbar durch menschliche Handlungen erbracht werden.¹³⁵²

Dieses weite Verständnis umfasst als Oberbegriff Telekommunikationsdienste, Rundfunk und Tele-

1344 Amtl. Begründung zum TMG, BT-Drs. 16/3078, S. 11.

1345 Fechner, Medienrecht, 12. Kap. Rn. 23; Hoeren, NJW 2007, 801 (802); Schmitz, K&R 2007, 135 (135).

1346 Dies ergibt sich aus § 11d Abs. 1 RStV; s. dazu unten S. 175 ff.

1347 Schmitz, in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 1 TMG Rn. 3; Schmitz, K&R 2007, 135 (135).

1348 Weiner/Schmelz, K&R 2006, 453 (456).

1349 Kreile, in Schiwy/Schütz/Dörr, Medienrecht, S. 611 und 621.

1350 Schmitz, in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 1 TMG Rn. 8.

1351 S. etwa § 7 Abs. 1 des Gesetzes über die Presse (Landespressegesetz) Baden-Württemberg.

1352 Schmitz, in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 1 TMG Rn. 11.

medien.¹³⁵³ Telemedien sind damit entsprechend dem Wortlaut des § 2 Abs. 1 Satz 3 RStV negativ von Rundfunk und Telekommunikationsdiensten abzugrenzen.¹³⁵⁴ Da die Telemedien nicht die Übertragung von Signalen betreffen¹³⁵⁵, liegt die elektronische Erbringung in der Bereitstellung der Inhalte für den Dienst.¹³⁵⁶

Da es sich um einen „elektronischen“ Informations- und Kommunikationsdienst handeln muss und der Gesetzgeber „offline“ (also nicht auf dem Weg der Telekommunikation) erbrachte Dienstleistungen nicht erfassen wollte¹³⁵⁷, sind auf Datenträgern verkörperte Dienste, wie bspw. Telefonbücher auf CD-ROM, nicht erfasst.¹³⁵⁸

2. Kein Rundfunk

Ist ein Dienst als Rundfunk im Sinn des Rundfunkstaatsvertrags zu qualifizieren, kann er kein Telemedium sein. Rundfunk ist nach der Legaldefinition des § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 RStV „ein linearer Informations- und Kommunikationsdienst; er ist die für die Allgemeinheit und zum zeitgleichen Empfang bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Angeboten in Bewegtbild und Ton entlang eines Sendeplans unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen. Der Begriff schließt Angebote ein, die verschlüsselt verbreitet werden oder gegen besonderes Entgelt empfangbar sind.“

Dieser einfachgesetzliche Rundfunkbegriff ist nicht identisch mit dem des Grundgesetzes, wie ihn die herrschende Ansicht auffasst.¹³⁵⁹ Er wird durch zwei wesentliche Merkmale geprägt. In *technischer* Hinsicht ist dies die Verbreitung mittels elektromagnetischer Schwingungen. Notwendig ist hierzu die Überwindung einer räumlichen und/oder zeitlichen Distanz.¹³⁶⁰ Insoweit bestehen keine Unterschiede zum Telemedium, beide sind elektronische Informations- und Kommunikationsdienste. Eine Verbreitung liegt bei einer vom Sender beabsichtigten Öffnung der transportierten Inhalte für die Allgemeinheit vor.¹³⁶¹ Die Veranstaltung setzt das Festlegen der Programmstruktur, Planung der Abfolge, Zusammenstellung der Sendungen und das Angebot an das Publikum voraus.¹³⁶² Auf den Transportweg kommt es dabei nicht an.¹³⁶³

1353 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV Rn. 32; Schmitz, in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 1 TMG Rn. 6.

1354 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV Rn. 31.

1355 S. dazu sogleich unter 3.

1356 Schmitz, in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 1 TMG Rn. 8.

1357 Vgl. die Aufzählung in der BT-Drs. 16/3078, S. 13 f.; überdies hat der Gesetzgeber mit dem TMG die Richtlinie 98/48/EG (ABl. EG Nr. L 217) umgesetzt, die eine Dienstleistung dann als elektronisch ansieht, wenn sie mittels Geräten für die elektronische Verbreitung auf elektromagnetischem Weg versendet wird.

1358 Schmitz, in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 1 TMG Rn. 12.

1359 BVerwG, NJW 2006, 632 (633); Held, Online-Angebote, S. 54.

1360 Brand, Rundfunk im Sinne des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG, S. 46 ff.; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV, Rn. 14; Schulz, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 2 RStV, Rn. 42.

1361 Schulz, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 2 RStV, Rn. 42.

1362 BVerfGE 97, 298 (310).

1363 BVerwG, NJW 2011, 946 (947).

Sachlich ist der Rundfunk jedoch im Gegensatz zum Telemedium durch das Vorliegen von Linearität definiert; er muss sich überdies an die Allgemeinheit richten, zum zeitgleichen Empfang entlang eines Sendepfades bestimmt sein und in Form von Bewegtbild und Ton erfolgen.

a) Adressierung an die Allgemeinheit

aa) Begriff der Allgemeinheit: Massenmedien

Im Hinblick auf die Adressierung an die Allgemeinheit ergeben sich keine Abweichungen zum verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff¹³⁶⁴ bzw. zur hier favorisierten einheitlichen Kategorie der Massenmedien.¹³⁶⁵ Das den Rundfunk i.S.d. RStV prägende Merkmal der Adressierung an die Allgemeinheit ist allseits anerkannt.¹³⁶⁶ Es bewirkt, dass (im Gegensatz zum individuell adressierten Richtfunk) nur Massenkommunikation als Rundfunk gewertet wird.¹³⁶⁷

Die kommunizierten Inhalte müssen sich wie bereits ausgeführt an jeden Beliebigen richten, der in der Lage und Willens ist, sie aufzunehmen; der Empfängerkreis muss unbestimmt, also zumindest für den Sender nicht mehr überschaubar sein.¹³⁶⁸ Nicht entscheidend ist, wie viele Teilnehmer tatsächlich die ausgesendeten Informationen wahrnehmen.¹³⁶⁹ Insoweit wird auf die Ausführungen zu den Massenmedien verwiesen.¹³⁷⁰

bb) Ausschlussgründe

§ 2 Abs. 3 RStV normiert eine Liste von Kriterien, die bestimmte Angebotsformen vom Rundfunkbegriff ausschließen. In quantitativer Hinsicht betrifft dies nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 RStV solche Angebote, die jedenfalls weniger als 500 potenziellen Nutzern zum zeitgleichen Empfang angeboten werden. Für den einfachgesetzlichen Rundfunkbegriff ist die Streitfrage, ob eine gewisse Anzahl von Rezipienten für das Merkmal der Allgemeinheit konstitutiv ist¹³⁷¹, damit durch den Gesetzgeber entschieden. Durch die Anzahl von 500 potenziellen Nutzern wird eine „gewisse

¹³⁶⁴ Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV, Rn. 20.

¹³⁶⁵ S. dazu oben S. 37.

¹³⁶⁶ BVerwGE 35, 344 (349); Dörr/Schwartzmann, Medienrecht, Rn. 137; Fechner, Medienrecht, 10. Kap., Rn. 20; Schulz, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 2 RStV, Rn. 40; Michael/Morlok, Grundrechte, § 9, Rn. 228; Hoffmann-Riem, AfP 1996, 9 (10); Degenhart, in BK-GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 678 ff.; Eberle, ZUM 1995, 763 (764); aA nur: Starck, in von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 97 (Rundfunk könne, ähnlich einer Werkszeitung, im Rahmen der Pressefreiheit auch für spezielle Einrichtungen vorliegen, solange es sich nicht um Individualkommunikation handele).

¹³⁶⁷ Schulz, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 2 RStV, Rn. 40; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV, Rn. 13; zum Rundfunk als Massenkommunikationsmittel schon BVerfGE 12, 205 (208).

¹³⁶⁸ Schulz, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 2 RStV, Rn. 40.

¹³⁶⁹ Beucher/Leyendecker/v. Rosenberg, Mediengesetze, § 2 RStV, Rn. 4.

¹³⁷⁰ S. oben S. 37 ff.

¹³⁷¹ S. etwa Ferger/Junker, DöV 1981, 439 (443): Zugänglichkeit zu zumindest einem breiten Querschnitt der Bevölkerung; s. dazu schon oben S. 37 ff.

Breitenwirkung¹³⁷² vorausgesetzt.

§ 2 Abs. 3 Nr. 2 RStV nimmt Video-On-Demand-Angebote vom Begriff des Rundfunks aus.¹³⁷³

Auch § 2 Abs. 3 Nr. 3 RStV konturiert den Begriff der Allgemeinheit. Danach liegt kein Rundfunk vor, wenn das Angebot ausschließlich persönlichen oder familiären Zwecken dient. Dahinter steht die Überlegung, dass das Merkmal der Allgemeinheit nicht nur die Abgrenzung zur Einzelperson – und damit zur Individualkommunikation – ermöglicht, sondern zu einem die beliebige Öffentlichkeit ausschließenden geschlossenen Nutzerkreis. Eine Benutzergruppe ist dann geschlossen und nichtöffentlich, wenn nicht prinzipiell jeder Mitglied dieser Gruppe werden kann.¹³⁷⁴ Dies ist bei Familien naturgemäß der Fall.

Fehlt es an der journalistisch-redaktionellen Gestaltung, liegt nach § 2 Abs. 3 Nr. 4 RStV ebenfalls kein Rundfunk vor. So sind beispielsweise Webcams, die fortlaufend Bilder zur Übermittlung von Verkehrs- oder Wetterinformationen übertragen, kein Rundfunk.¹³⁷⁵

Schließlich klammert § 2 Abs. 3 Nr. 5 RStV Sendungen, die jeweils gegen Einzelentgelt freigeschaltet werden, aus dem Rundfunkbegriff aus. Dies betrifft vorrangig pornografische Einzelabrufangebote, die – um nicht als Rundfunk unzulässig im Sinne des § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 JMStV zu sein – als Telemedien gelten und als solche zulässig sind.¹³⁷⁶ Für das öffentlich-rechtliche Programmprofil spielt diese Ausnahme freilich keine Rolle.

b) Linearität

Der Begriff der Linearität ersetzt das bisher den Rundfunk typisierende Kriterium der Meinungsrelevanz („Darbietung“)¹³⁷⁷ und wurde aufgrund der europarechtlichen Vorgaben der Richtlinie über audiovisuelle Medien¹³⁷⁸ in den RStV aufgenommen.¹³⁷⁹ Die herrschende Ansicht hält für den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff jedoch überwiegend am Merkmal der Darbietung fest.¹³⁸⁰ Mit der hier vertretenen Ansicht einer sämtliche Massenmedien überspannenden einheitlichen Medienfreiheit gilt nichts anderes, denn Massenkommunikation ist durch die Eignung für die Meinungsbil-

1372 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV, Rn. 13.

1373 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV, Rn. 26.

1374 Brand, Rundfunk im Sinne des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG, S. 138.

1375 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV, Rn. 27.

1376 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV, Rn. 28.

1377 S. zur umstrittenen Frage, wie der Begriff nach alter Rechtslage konkret auszufüllen war Schulz, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 2 RStV, Rn. 21 f., 45 ff.

1378 Richtlinie 2007/65/EG vom 11.12.2007, ABl. L 332/27.

1379 Dörr/Schwartzmann, Medienrecht, Rn. 138c; Fechner, Medienrecht, 10. Kap., Rn. 25; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV, Rn. 21.

1380 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV, Rn. 15; krit.: Schulz, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 2 RStV, Rn. 21 f., 45.

dung gekennzeichnet.¹³⁸¹

Linearität liegt vor, wenn der Übertragungszeitpunkt nicht vom Empfänger, sondern vom Sender bestimmt wird.¹³⁸² Die Übertragung muss sich dabei zum zeitgleichen Empfang an die Allgemeinheit richten. Entscheidend ist also eine Punkt-zu-Mehrpunktverbindung.¹³⁸³ Rundfunk im Sinne des RStV sind damit neben den klassischen, programm-basierten Fernseh- und Radioübertragungen die parallele Übertragung dieses Programms über das Internet (live-streaming¹³⁸⁴), das Ausstrahlen eigens für das Internet konzipierter Sendungen („Internetradio“, sog. webcast) oder auch zeitversetzte Ausstrahlungen über das Internet („near-video-on-demand“¹³⁸⁵).¹³⁸⁶ Die Landesgesetzgeber haben im Rundfunkstaatsvertrag also auch solche Dienste dem Rundfunk zugeschlagen, die nach der hiesigen Arbeitsdefinition zu den Onlinediensten zählen.¹³⁸⁷ Dies ist konsequent, da die soeben beschriebenen Dienste das Internet als Vertriebsweg nutzen und insoweit eine – wenn auch bei zeitversetzten Angeboten eine weiterentwickelte – Form der Verbreitung von klassischen Rundfunkinhalten mit Bindung an ein Programmschema darstellen. Dies ist angesichts der technischen Entwicklung angemessen und nicht zu beanstanden.

Nicht erfasst werden hingegen solche Angebote, die audiovisuelle Beiträge auf Abruf bereitstellen.¹³⁸⁸ Damit fallen insbesondere die „Mediatheken“¹³⁸⁹, also die Videoportale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus dem einfachgesetzlichen Rundfunkbegriff heraus. Bestimmte Onlinedienste können jedoch nicht nur abgerufen werden, sondern auch nach einem bestimmten („Sende-“)Plan zeitgleich an die Nutzer gesendet werden (sog. Push-Dienste¹³⁹⁰). Diese können die Inhalte nach eigenen zeitlichen Vorgaben nutzen, so dass die Merkmale Linearität und Sendeplan bejaht werden könnten und die betreffenden Angebote als Rundfunk zu qualifizieren wären. Aus die-

1381 S. dazu oben S. 44.

1382 Fechner, Medienrecht, 10. Kap. Rn. 25.

1383 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV, Rn. 21; Kreile, in Schiwy/Schütz/Dörr, Medienrecht, S. 618.

1384 Sollten sich im Einzelfall aus technischen Gründen, insbesondere wegen fehlender Übertragungskapazität, kurze zeitliche Verzögerungen ergeben, stellt dies nach Ansicht der Gesetzgeber keinen Verstoß gegen das Gebot des „zeitgleichen Empfangs“ dar, s. amtl. Begründung zu § 2 des 12. RÄStV; ebenso BVerwG, NJW 2011, 946 (947); Fiebig, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 320.

1385 Bei diesen Diensten kann der Abrufzeitpunkt im Gegensatz zu nicht-linearen Diensten nicht frei gewählt werden, sondern ist vom Sender vorgegeben. Ein auf diese Weise ausgestrahlter Filmbeitrag kann beispielsweise im Intervall von einer Stunde von neuem beginnen und damit stündlich von vorne gesehen werden. Der Zuschauer ist also (trotz gewisser Wahlfreiheit bezüglich des Startzeitpunkts) an ein Programmschema gebunden.

1386 BVerwG, NJW 2011, 946 (947); OVG NRW, ZUM-RD 2010, 299 (300 f.); Wittern/Schuster, in Beck'scher TKG-Kommentar, § 3 Rn. 48; Fechner, Medienrecht, 10. Kap., Rn. 25; nicht zum Rundfunk zählt near-video-on-demand nach Beucher/Leyendecker/v. Rosenberg, Mediengesetze, § 2 RStV, Rn. 10 (allerdings auf Basis des dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrags). Nach VG Braunschweig, ZUM-RD 2010, 171 (173) soll es sich wegen den aus technischen Gründen beschränkten und tatsächlich geringen Teilnehmerzahlen beim Livestream nicht um Rundfunk handeln; auf die tatsächliche Teilnehmerzahl kommt es indes nicht an, s. oben S. 37 f.

1387 S. dazu oben S. 11 f.

1388 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV, Rn. 21.

1389 Beispielsweise die Mediathek des ZDF, abrufbar unter <http://www.zdf.de/ZDFmediathek/>; zuletzt abgerufen am 11.01.2011.

1390 Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 178; s. dazu oben S. 12.

sem Grund stellt § 2 Abs. 3 Nr. 2 RStV klar, dass Angebote, die „zur unmittelbaren Wiedergabe aus Speichern von Empfangsgeräten bestimmt sind“, kein Rundfunk im einfachgesetzlichen Sinne sind.¹³⁹¹

c) Angebot in Bewegtbild oder Ton entlang eines Sendeplans

Durch das Erfordernis eines Bewegtbild- oder Tonangebots werden reine Textangebote, auch solche in Kombination mit unbewegten Bildern, aus dem einfachgesetzlichen Rundfunkbegriff ausgeklammert.¹³⁹² Die übermittelten Inhalte müssen für den Menschen unmittelbar visuell und/oder akustisch wahrnehmbar sein, weshalb auch eine reine Datenübertragung ausscheidet.¹³⁹³ Insofern ging mit dem Inkrafttreten des 12. RÄStV eine Klarstellung einher, da Textangebote in Kombination mit unbewegten Bildern nach der vorherigen Rechtslage nicht ausdrücklich vom Rundfunkbegriff ausgenommen waren.¹³⁹⁴

Überdies muss dieses Angebot „entlang eines Sendeplans“ veranstaltet und verbreitet werden. Dies setzt eine durch einen Plan vorgegebene zeitlich geordnete Folge der Inhalte¹³⁹⁵, also faktisch eine redaktionelle Gestaltung voraus.¹³⁹⁶

3. Kein Telekommunikationsdienst

Das Angebot darf auch kein Telekommunikationsdienst nach § 3 Nr. 24 TKG oder ein telekommunikationsgestützter Dienst nach § 3 Nr. 25 TKG sein. Diese Dienste sind nicht Telemedien, weil sie weder Abruf-, noch Verteildienste sind.¹³⁹⁷ Telekommunikation ist hierbei nach § 3 Nr. 22 TKG „der technische Vorgang des Aussendens, Übermittels und Empfangens von Signalen mittels Telekommunikationsanlagen“. Sie erfasst den Austausch von Informationen in der Form von Signalen durch Transport über gewisse Entfernungen mit Hilfe von technischen Mitteln.¹³⁹⁸

Daran anknüpfend definiert § 3 Nr. 24 TKG Telekommunikationsdienste als „in der Regel gegen Entgelt erbrachte Dienste, die ganz oder überwiegend in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen, einschließlich Übertragungen in Rundfunknetze“. Die so umschriebene Dienstleistung hat die Signalübermittlung, d.h. den Transport von Daten – unabhängig ob

1391 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV, Rn. 23, 25.

1392 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV, Rn. 22; Kreile, in Schiwy/Schütz/Dörr, Medienrecht, S. 618.

1393 Schulz, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 2 RStV, Rn. 54.

1394 BVerwG, NJW 2011, 946 (947); Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV, Rn. 22.

1395 Kreile, in Schiwy/Schütz/Dörr, Medienrecht, S. 619.

1396 Weberling, AfP 2008, 445 (447); Holznagel/Kibele, in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 2 RStV, Rn. 46 (allerdings noch zum nunmehr einfachgesetzlich nicht mehr relevanten Merkmal der Darbietung).

1397 Kreile, in Schiwy/Schütz/Dörr, Medienrecht, S. 622.

1398 Piepenbrock/Attendorn/Schuster/Wittern, in Beck'scher TKG-Kommentar, § 3 Rn. 45.

Sprache¹³⁹⁹ oder sonstige – zum Gegenstand.¹⁴⁰⁰ Dabei ist es unerheblich, ob die Übermittlung über die klassische Telefonleitung erfolgt oder IP-basiert über das Internet.¹⁴⁰¹ Insoweit regelt das TKG also grundsätzlich die technische Seite der Übertragung, während das sonstige Medienrecht – insbesondere der RStV – die inhaltlichen Fragen betrifft.¹⁴⁰² Der typische Anwendungsfall des § 3 Nr. 24 TKG im Onlinebereich ist die Zugangsvermittlung zum Internet, also die Tätigkeit des Access-Providers.¹⁴⁰³ Soweit bei diesen Diensten auch eine inhaltliche Leistung erbracht wird, sind sie zugleich Telemedien und unterfallen – mit Ausnahme der Vorschriften über den Datenschutz – auch in den Anwendungsbereich des TMG.¹⁴⁰⁴

Die in § 3 Nr. 25 TKG genannten telekommunikationsgestützten Dienste sind „Dienste, die keinen räumlich und zeitlich trennbaren Leistungsfluss auslösen, sondern bei denen die Inhaltsleistung noch während der Telekommunikationsverbindung erfüllt wird“. Neben der reinen Transportleistung wird hier also auch eine Inhaltsleistung erbracht; insoweit besteht eine Schnittstelle zum im TMG geregelten Medienrecht.¹⁴⁰⁵ Gleichwohl sind solche Dienste – anders als der Rundfunk und die Telemedien – der Individualkommunikation zuzuordnen.¹⁴⁰⁶ Zwischen Dienstanbieter und Kunde wird die Inhaltsleistung noch während der Telekommunikationsverbindung erbracht, weshalb dieser Dienst auch nicht das Merkmal eines Abrufdienstes erfüllt.¹⁴⁰⁷ Der Leistungsfluss kann also nicht räumlich oder zeitlich unabhängig von dem in Anspruch genommenen Telekommunikationsdienst sein.¹⁴⁰⁸ Typische Fälle solcher Dienste sollen ein Telefonauskunftsdienst oder ein Internetzugangsdienst sein.¹⁴⁰⁹ Nicht erfasst sind solche Dienste, die nur inhaltlicher Natur sind, also dem TMG unterfallende Dienstkategorien, da das Ziel des TKG in der Gewährleistung des Zugangs zum regulierten Telekommunikationsnetz besteht, nicht aber in der Regulierung der dort angebotenen Inhalte.¹⁴¹⁰ Nicht in den Bereich des TKG fallen demnach Fernsehext, Online-Kataloge mit direkter Bestellmöglichkeit, Chatrooms, Newsgroups und „elektronischen Presse“.¹⁴¹¹

1399 Internettelefonie weist keine äußerlich erkennbaren Unterschiede zur klassischen Telefonie auf und ist kein Telemedium; s. Kreile, in Schiwy/Schütz/Dörr, Medienrecht, S. 622.

1400 Fechner, Medienrecht, 12. Kap., Rn. 113.

1401 Mückl, JZ 2007, 1077 (1081); Schmitz, in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 1 TMG Rn. 16.

1402 Wittern/Schuster, in Beck'scher TKG-Kommentar, § 3 Rn. 48 f.; Fechner, Medienrecht, 12. Kap. Rn. 100; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV Rn. 32; Koenig/Loetz/Neumann, Telekommunikationsrecht, S. 22 f.

1403 Hoeren, NJW 2007, 801 (802).

1404 Kreile, in Schiwy/Schütz/Dörr, Medienrecht, S. 622.

1405 Fechner, Medienrecht, 12. Kap., Rn. 115.

1406 Mückl, JZ 2007, 1077 (1081); BT-Drs. 16/3078, S. 13.

1407 Cole, in Dörr/Kreile/Cole, Handbuch Medienrecht, S. 102; BT-Drs. 16/3078, S. 13.

1408 Fetzer, in Arndt/Fetzer/Scherer, TKG, § 3 Rn. 87.

1409 Lünenbürger, in Scheurle/Mayen, TKG, § 3 Rn. 62 f. unter Verweis auf die Stellungnahme des Bundesrats zum Entwurf des TKG, wonach der Begriff der telekommunikationsgestützten Dienste den vorher verwendeten Begriff der „telefonnahen Dienste“ ablösen sollte, um nicht auf telefonisch erbrachte Dienste beschränkt zu sein und auch Internetzugangsdienste erfassen zu können (BT-Drs. 15/2316, S. 109 f.).

1410 Lünenbürger, in Scheurle/Mayen, TKG, § 3 Rn. 66.

1411 Cole, in Dörr/Kreile/Cole, Handbuch Medienrecht, S. 103; BT-Drs. 16/3078, S. 13.

Auf eine Faustformel reduziert liegt also kein Fall des § 3 Nr. 24, 25 TKG vor, wenn die Übertragungsleistung nur eine untergeordnete Rolle spielt¹⁴¹² oder eine inhaltliche Leistung nicht losgelöst vom zugrundeliegenden Telekommunikationsdienst erbracht werden kann.

4. Zusammenfassung

Telemedien erfassen Abruf- oder Verteildienste, die elektronisch in Form von Bild-, Text- oder Toninhalten dem Nutzer präsentiert werden.¹⁴¹³ Zu ihnen gehören Verteildienste wie Fernseh- und Radiotext sowie Abrufdienste, die Ton-, Text oder Bilddarbietungen auf Anforderung aus elektronischen Speichern zur Nutzung übermitteln.¹⁴¹⁴ Für den hier relevanten Onlinebereich gilt also, dass alle im Internet abrufbaren Angebote mit Ausnahme des linear gestreamten Rundfunks Telemedien sind.¹⁴¹⁵

II. Eigenständiger Auftrag, § 11a RStV

Mit § 11a RStV wird den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erstmals ein eigenständiger Telemedienauftrag zugestanden. Unter dem Oberbegriff des Angebots treten Telemedien neben den Fernseh- und Hörrundfunk als eigenständiger Auftrag der Anstalten.¹⁴¹⁶ Waren Telemedienangebote¹⁴¹⁷ vor dem Inkrafttreten des 12. RÄStV lediglich als programmbegleitende Anhängsel des Fernseh- und Radorundfunks zulässig¹⁴¹⁸, sind sie nunmehr zu einer eigenständigen und grundsätzlich auch gleichrangigen Angebotskategorie und Pflichtaufgabe¹⁴¹⁹ der Rundfunkanstalten aufgewertet worden. Die aus der Frühphase des Internet herrührende Überlegung eines bloßen Annex zum klassischen Rundfunkauftrag¹⁴²⁰ ist damit auf einfachgesetzlicher Ebene von den Landesgesetzgebern endgültig verworfen worden.

Dies wird auch am Vergleich mit der Regelung des § 11a Abs. 1 Satz 2 RStV deutlich. Danach sind programmbegleitende Druckwerke mit programmbezogenem Inhalt möglich. Die Telemedien sind

¹⁴¹² Fetzer, in Arndt/Fetzer/Scherer, TKG, § 3 Rn. 85.

¹⁴¹³ Kreile, in Schiwy/Schütz/Dörr, Medienrecht, S. 618.

¹⁴¹⁴ Kreile, in Schiwy/Schütz/Dörr, Medienrecht, S. 618; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 25.

¹⁴¹⁵ Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV, Rn. 31; Peters, NJW 2010, 335 (336); Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 218.

¹⁴¹⁶ Peters, K&R 2009, 26 (29); Sokoll, NJW 2009, 885 (886); Woldt, MP 2011, 66 (66).

¹⁴¹⁷ Oder in der vorherigen gesetzlichen Begrifflichkeit Tele- und Mediendienste; s. dazu oben S. 151.

¹⁴¹⁸ S. zur Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen oben S. 19.

¹⁴¹⁹ Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 7; Neuhoﬀ, ZUM 2012, 371 (374); die Gleichrangigkeit zieht Müller-Terpitz, AfP 2008, 335 (337) in Zweifel und verweist zur Begründung darauf, dass nur Telemedien „nach Maßgabe dieses Staatsvertrags und der jeweiligen landesrechtlichen Regelungen“ angeboten werden dürfen und damit insbesondere nur unter den Einschränkungen des § 11d RStV. Dieser enthält jedoch erstens nicht nur Einschränkungen (s. dazu unten S. 160 ff.), und zweitens sind auch Fernseh- und Hörfunkangebote nur nach Maßgabe des Rundfunkstaatsvertrags – konkret des § 11b RStV – und den jeweiligen landesrechtlichen Regelungen zulässig.

¹⁴²⁰ S. dazu oben S. 124.

also ein eigenständiger Angebotstypus und werden, anders als die programmbegleitenden Druckwerke mit programmbezogenem Inhalt, eigenen Regelungen unterworfen und sind nicht nur auf das Rundfunkprogramm bezogen.¹⁴²¹

Diese Klarstellung durch die Landesgesetzgeber ist zu begrüßen, denn sie wird den tatsächlichen Gegebenheiten gerecht und zeichnet die Bedeutung von Onlinediensten auch der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach.¹⁴²² Diese sind nach Zuspruch der Rezipienten, Inhalt und Umfang deutlich aus dem Schatten der klassischen Rundfunkprogramme getreten und stellen ein eigenständiges Medium und einen eigenständigen Faktor für die Meinungsbildung dar.¹⁴²³ Überdies wird so der Weg zu einer widerspruchsfreien sektoralen Regulierung geebnet, denn die Telemedien können nun unabhängig von den Rundfunkprogrammen den ihrem Sektor entsprechenden, den Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG dienenden gesetzlichen Regelungen zugeführt werden.

III. Umfang

1. Ziele des § 11d Abs. 3 RStV

§ 11d Abs. 3 RStV ergänzt den allgemeinen Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus § 11 RStV um speziell für die Telemedien geltende Kriterien, die diese von kommerziellen Angeboten abheben sollen.¹⁴²⁴ Ein solcher spezifizierter¹⁴²⁵ Funktionsauftrag für Telemedien ist im Hinblick auf eine sachgerechte sektorale Regulierung begrüßenswert, da so den Besonderheiten des Onlinesektors im Hinblick auf die Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG Rechnung getragen werden kann.

a) Teilhabe an der Informationsgesellschaft

Die Zielvorgabe der Teilhabe an der Informationsgesellschaft in § 11d Abs. 3 Satz 1 Var. 1 RStV dürfte sich vorrangig um Fragen des erleichterten Zugangs zu den Onlinediensten drehen. So müssen insbesondere barrierefreie Angebote geschaffen werden, um so sicherzustellen, dass Nutzer mit einer Behinderung nicht vom Gebrauch des Internet abgehalten werden.¹⁴²⁶ Solche Vorrichtungen können insbesondere in einer auf einfache Wahrnehmung ausgelegten Gestaltung der Seiten und de-

1421 S. zu den programmbezogenen Telemedien unten S. 168.

1422 So im Ergebnis auch Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11a RStV, Rn. 4; krit.: Klickermann, MMR 2008, 793 (796), der aus den zeitlichen Einschränkungen der Telemedienangebote den Grundsatz folgert, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk „eigentlich nur subsidiär in den Telemedien tätig sein darf“.

1423 Die amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 18. Krit. zu Formulierung und Inhalt des § 11d Abs. 3 RStV („leicht idealisierender Duktus“, der „den öffentlich rechtlichen Rundfunk in die Nähe einer medialen Volkshochschule“ rücke): Degenhart, CR 2011, 231 (233).

1424 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 18. Krit. zu Formulierung und Inhalt des § 11d Abs. 3 RStV („leicht idealisierender Duktus“, der „den öffentlich rechtlichen Rundfunk in die Nähe einer medialen Volkshochschule“ rücke): Degenhart, CR 2011, 231 (233).

1425 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 84.

1426 Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 56.

ren Kompatibilität mit Vorleseprogrammen liegen.¹⁴²⁷

b) Orientierungshilfe

Als weiteres Ziel nennt § 11 d Abs. 3 RStV die Orientierungshilfe. Dieser Zielvorgabe liegt die Vorstellung zugrunde, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im unüberschaubaren „Informationsdschungel“ des Internet als „Insel der Glaubwürdigkeit“¹⁴²⁸ agieren und als verlässlicher Führer der Bevölkerung durch das Internet („trusted guide“) dienen können.¹⁴²⁹

Dieser Anspruch an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist ein wesentliches Argument für einen originären Onlineauftrag. Die Rundfunkanstalten erhalten mit der Aufgabe, Orientierungshilfe zu liefern, einen spezifisch auf die Besonderheiten des Internet reagierenden, den Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG entsprechenden Auftrag.

Dem wird entgegengehalten, dass durch die Onlinedienste der Presseverlage bereits hinreichende Qualität, Orientierung und Vielfalt vorhanden sei. Bestreite man dies, müsse man auch die Vielfalt auf dem Pressesektor in Zweifel ziehen und folgerichtig eine öffentlich-rechtliche Zeitung fordern.¹⁴³⁰

Dieser Einwand überzeugt nicht, denn er blendet die Spezifika des Internet als Medium aus. Die Presse ist technisch bedingt als statisches Medium nicht mit der gleichen Suggestivwirkung wie dynamische Onlinedienste ausgestattet. Potentielle Sender begegnen im Internet nur geringen Zugangshürden, so dass einerseits die Informationsangebote deutlich größer und unüberschaubarer sind als auf dem Markt der Presseprodukte. Andererseits ist auch das Nachverfolgen der Quelle einer Information wegen der Vielzahl von Anbietern oft schwierig. Gleichzeitig besteht nicht in allen Bevölkerungsschichten eine hinreichende Vertrautheit mit dem Medium Internet.¹⁴³¹ Legt man dies zugrunde, ist es grundsätzlich angemessen, dass der Gesetzgeber reagiert und einen *zusätzlichen* „Leuchtturm“ neben den etablierten Presseanbietern schafft: Je größer die Unübersichtlichkeit und je breiter das Informationsangebot ist, desto größer ist die Notwendigkeit nach Haltepunkten und Orientierungshilfe und verlässlichen Zugängen dazu.

1427 Konkrete Vorgaben für einen barrierefreien Internetauftritt enthalten die Anlagen zur Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz vom 12.09.2011, BGBl. I, S. 1843.

1428 Holznagel, NJW 2002, 2351 (2355); Müller-Terpitz, AfP 2008, 335 (340): „Inseln der Qualität“ und „Leuchttürme der Orientierung“.

1429 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 19.

1430 Müller-Terpitz, AfP 2008, 335 (340).

1431 S. zur Nutzung des Internet oben S. 31.

c) Förderung der Medienkompetenz

Als weitere Zielvorgabe nennt § 11d Abs. 3 Satz 1 die Förderung der technischen und inhaltlichen Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten. Dass Medienkompetenz ein begründetes Anliegen ist, lässt sich nicht nur aufgrund der besonderen Bedeutung elektronischer Medien in jedem erdenklichen gesellschaftlichen Kontext ersehen. Vielmehr fordern gerade die vergleichsweise neuen Medien, insbesondere das World Wide Web, dem Nutzer mehr ab, als die klassischen Mediengattungen Rundfunk, Presse und Film. Der verfassungsrechtliche Zielwert einer die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung fördernden Vielfalt gerät in Gefahr, wenn die öffentliche Diskussion an der Fähigkeit, sich in angemessenem Maße beteiligen und informieren zu können, scheitert.¹⁴³²

Das bereits angeführte Beispiel der Suchmaschinen verdeutlicht dies.¹⁴³³ Während der Nutzer bei Presse und Rundfunk lediglich die Auswahl zwischen seinen Interessen mehr oder weniger entsprechenden Programmen bzw. Druckwerken hatte und diese über bekannte Vertriebswege beziehen konnte, besteht im World Wide Web eine Vielzahl von Angeboten, die überhaupt erst aufgefunden werden müssen. Der dazu notwendige Gebrauch von Suchmaschinen ist mittlerweile von den Onlinern habitualisiert.¹⁴³⁴ Müller-Terpitz argumentiert, dass die Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter vor der Schwierigkeit des Auffindens von Informationen an sich nur in einer öffentlich-rechtliche Suchmaschine liegen könne.¹⁴³⁵ Dieser Einwand greift zu kurz und verkennt die nach wie vor auf passive Rezeption ausgerichtete Haltung der weit überwiegenden Nutzer¹⁴³⁶ und die erhebliche Bedeutung des Sichtens, Aufbereitens, Einordnens und Erklärens, also der journalistischen Tätigkeit.¹⁴³⁷ So fehlt es oftmals an der Fähigkeit der Nutzer, die gefundenen Ergebnisse kritisch auszuwerten.¹⁴³⁸ In den weit überwiegenden Fällen werden nicht sämtliche Ergebnisse in der Liste ausgewertet, sondern nur die bestplatzierten (sozusagen erstbesten) Ergebnisse genutzt (sog. Primacy-Effekt).¹⁴³⁹ Vor dem Hintergrund der Defizite und Manipulationsanfälligkeit von Suchmaschinen liegt ein Gegensteuern durch kritischen Journalismus auf der Hand.

Deshalb wurde zu Recht darauf hingewiesen, dass die Förderung der Medienkompetenz eine Aufgabe von wachsender Bedeutung ist, die der Staat bei der Regulierung der Medienordnung zu berücksichtigen hat.¹⁴⁴⁰ Die Erteilung einer entsprechenden Aufgabe an die öffentlich-rechtlichen Rund-

¹⁴³² Gounalakis, Konvergenz der Medien, S. C 78 f.

¹⁴³³ S. dazu oben S. 132 ff.

¹⁴³⁴ So ist das Verb „googeln“ seit der 23. Auflage (2004) im Duden vertreten.

¹⁴³⁵ Müller-Terpitz, AfP 2008, 335 (340, dort Fn. 49).

¹⁴³⁶ S. dazu oben S. 31.

¹⁴³⁷ S. dazu oben S. 132 ff.

¹⁴³⁸ Neuberger, MP 2005, 2 (11) unter Verweis auf Machill/Welp, Wegweiser im Netz, S. 166-175 und 341-345.

¹⁴³⁹ Rath, WRP 2005, 826 (826); ders. in Das Recht der Internetsuchmaschinen, S. 77 f.

¹⁴⁴⁰ Gounalakis, Konvergenz der Medien, S. C 78 f.; Trute, in VVDStRL 57 (1998), 216 (254).

funkanstalten ist deshalb zu begrüßen und im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG im gewandelten medialen Umfeld verhältnismäßig.

d) Zusammenfassung

§ 11d Abs. 3 RStV erweitert den Auftrag der Rundfunkanstalten im Onlinebereich, denn damit geht eine Aufforderung einher, bestimmte Angebote zu schaffen, insbesondere auch Nischen zu besetzen und nicht nur mehrheitsfähige Angebote zu generieren.¹⁴⁴¹ Insofern setzen sich die öffentlich-rechtlichen Telemedien weiter von der privaten Konkurrenz ab und die dahingehende Ermächtigung zum Anbieten von Telemedien gewinnt an Gehalt.

2. Beauftragung

§ 11d Abs. 2 RStV konkretisiert den Telemedienauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch Nennung von vier zulässigen Inhaltskategorien weiter.

a) Systematik

aa) Direkt- und Gremienbeauftragung

Diese Strukturierung und Typisierung folgt nach der Gesetzesbegründung den in der Praxis zu findenden Angeboten öffentlich-rechtlicher und privater Anbieter.¹⁴⁴² § 11d Abs. 2 RStV führt das zulässige (journalistisch-redaktionelle¹⁴⁴³) Angebot also in einen abschließenden Katalog.¹⁴⁴⁴

§ 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 RStV beinhaltet Telemedienangebote, die den Rundfunkanstalten aufgrund der gesetzlichen Zuweisung übertragen sind¹⁴⁴⁵, während § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und Nr. 4 RStV Telemedien nennt, die nur nach Durchführung des in § 11f RStV beschriebenen „Drei-Stufen-Tests“¹⁴⁴⁶ zulässig sind.¹⁴⁴⁷ § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 RStV können deshalb als „Direktbeauftragung“¹⁴⁴⁸ oder „geschlossene Beauftragung“¹⁴⁴⁹ bezeichnet werden. Da für die Beauftragung der Rundfunkanstalten mit Angeboten nach § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und Nr. 4 RStV die Durchführung des Drei-Stufen-Tests und die Prüfung durch die für die Rechtsaufsicht zuständige Behörde notwendig ist, schlägt Peters den treffenden Begriff der „Gremienbeauftragung“ vor.¹⁴⁵⁰

¹⁴⁴¹ Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 17.

¹⁴⁴² Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 16.

¹⁴⁴³ S. dazu unten S. 175 f.

¹⁴⁴⁴ Müller-Terpitz, AfP 2008, 335 (337); Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 247.

¹⁴⁴⁵ Dörr, Funk-Korrespondenz 48/2008.

¹⁴⁴⁶ S. dazu unten S. 200 ff.

¹⁴⁴⁷ Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 18 und 26.

¹⁴⁴⁸ Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 248.

¹⁴⁴⁹ Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 94.

¹⁴⁵⁰ Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 248.

Oft wird vertreten, dass zwischen diesen beiden Gruppen kein qualitativer Unterschied besteht. Ein solcher sei vom Wortlaut nicht gedeckt und die Gesetzgeber haben lediglich die bereits erwähnte Typisierung vornehmen wollen.¹⁴⁵¹ Dörr sieht hingegen ein Regel-Ausnahme-Verhältnisses zwischen Direktbeauftragung als Regel und nur ausnahmsweise zulässigen, durch den Drei-Stufen-Test¹⁴⁵² zulässigen Angeboten.¹⁴⁵³ Letztgenannte Ansicht ist vorzuziehen. Der Rundfunkstaatsvertrag setzt die höheren Anforderungen des Drei-Stufen-Tests bewusst ein, um die marktlichen Auswirkungen bestimmter Telemedienangebote (und auch damit einhergehende Kosten für die Rundfunkanstalten und letztlich den Gebührenzahler) zu begrenzen und damit wiederum den Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu dienen. Bei den direkt beauftragten Telemedien gehen die Gesetzgeber also offensichtlich davon aus, dass ein hinreichender Gemeinwohlbezug auf der Hand liegt, während er bei den sonstigen Angeboten durch den Test nachzuweisen ist.¹⁴⁵⁴ Diese Differenzierung liefe leer, wenn die Zulässigkeit von Angeboten nach dem Drei-Stufen-Test eine reine Formalität wäre. Die „Gremienbeauftragung“ kann also nur ein begründungspflichtiger Ausnahmefall sein.¹⁴⁵⁵

bb) Alleinige Zulässigkeit

Nach § 11d Abs. 1 Satz 2 RStV bleiben „im Übrigen“ Angebote nach Maßgabe der §§ 16a bis 16e RStV unberührt. Die §§ 16a bis 16e RStV regeln die kommerzielle Tätigkeit und damit auch die Verwertung bestimmter Rundfunk- und Telemedienangebote. Da diese Tätigkeiten neben die Beauftragung mit Rundfunk- und Telemedienangeboten treten¹⁴⁵⁶, folgt daraus, dass der Telemedienauftrag des § 11d Abs. 1 Satz 1 RStV abschließend ist.¹⁴⁵⁷

b) § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 RStV

Nach § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 RStV umfasst der Telemedienauftrag Sendungen der Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf Abruf bis zu sieben Tage nach deren Ausstrahlung, Sendungen auf Abruf von Großereignissen gemäß § 4 Abs. 2 sowie Spiele der 1. und 2. Fußball-Bundesliga bis zu 24 Stunden danach. Der erste Halbsatz dieser Bestimmung ist der Regelfall für Sendungen auf Abruf, während der zweite Halbsatz einer Sonderregelung für Großereignisse und Bundesligaspiele trifft.¹⁴⁵⁸ Die zeitlichen Befristungen sollen ein unbegrenztes Wachstum der öffent-

1451 Schmidt/Eicher, *epd medien* 45/46/2009, 5 (7 f.); Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 248; offen-
gelassen von Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 29 ff.

1452 S. dazu unten S. 200 ff.

1453 Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 24.

1454 Badura, AöR 134, 240 (259).

1455 Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 25.

1456 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 24.

1457 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 318.

1458 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 19.

lich-rechtlichen Telemedien verhindern¹⁴⁵⁹ und sind für ihre marktlichen Auswirkungen von großer Relevanz.¹⁴⁶⁰ Deshalb sind solche Telemedien mit geringer oder entfallener publizistischer Relevanz (von der die Gesetzgeber nach Ablauf der Fristen grundsätzlich ausgehen) zu entfernen.¹⁴⁶¹

aa) Sieben-Tage-Regelung

(1) Regelungsgegenstand

Reguläre Sendungen können danach bis zu sieben Tage nach der Ausstrahlung auch auf Abruf bereitgestellt werden, was in der Praxis in den mittlerweile sehr umfangreichen Mediatheken¹⁴⁶² geschieht.¹⁴⁶³ Soll die Frist über sieben Tage nach der Ausstrahlung hinaus verlängert werden, ist die Durchführung des Drei-Stufen-Tests¹⁴⁶⁴ nach § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 RStV notwendig.¹⁴⁶⁵ Daraus kann geschlossen werden, dass die Gesetzgeber Sendungen auf Abruf innerhalb der siebentägigen Frist pauschal einen kommunikativen Mehrwert zusprechen¹⁴⁶⁶ und keine relevanten Auswirkungen auf den Markt und damit auch die Wettbewerbssituation im Hinblick auf die Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sehen. Für solche Telemedien besteht also eine unmittelbare Beauftragung¹⁴⁶⁷, von der die Rundfunkanstalten nach Belieben Gebrauch machen können.¹⁴⁶⁸

(2) Bewertung

Da das Internet auch als schlichter Vertriebsweg genutzt werden kann und dies beim Bereitstellen von Rundfunkinhalten auf Abruf gegeben ist, scheint eine solche Regelung angemessen. Da die *inhaltlichen* Auftragsbeschreibungen der öffentlich-rechtlichen Telemedien nach den §§ 11, 11d Abs. 3 RStV sehr weit reichen¹⁴⁶⁹ und wegen der gebotenen Zurückhaltung des Staates bei inhaltslenkenden Vorgaben auch reichen müssen, kann eine Beschränkung des Telemedienauftrags auf *zeitlicher* Ebene erfolgen.

Kritisiert wird zwar, dass zeitliche Begrenzungen der Verweildauer nicht der Typik des Internet als

1459 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 349.

1460 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 10.

1461 Eberle, AfP 2008, 329 (334); Wiedemann, Wie die Anstalten die Entscheidung ihrer Gremien zum Dreistufentest vorbereiten und begleiten sollten, S. 8.

1462 S. dazu oben S. 20 f.

1463 Wimmer, AfP 2009, 321 (322).

1464 S. dazu unten S. 200 ff.

1465 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 19.

1466 Wimmer, AfP 2009, 321 (322).

1467 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 18; Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 15.

1468 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 252.

1469 Wimmer, ZUM 2009, 601 (604).

langfristiger Speicher für kostenlose¹⁴⁷⁰ und vernetzte Inhalte entsprechen.¹⁴⁷¹ Dieser Einwand wird jedoch dadurch entkräftet, dass erstens ein Großteil der öffentlich-rechtlichen Telemedien als informationsorientierte, tagesaktuelle Meldungen ohnehin weit kürzer als sieben Tage angeboten wird.¹⁴⁷² Zweitens sind Archive unter bestimmten (wenn auch engen) Voraussetzungen zulässig¹⁴⁷³ und drittens ist eine Verlängerung der Frist infolge einer Beauftragung durch den Drei-Stufen-Test möglich. Den Rundfunkanstalten wird also grundsätzlich ermöglicht, sämtliche Programmbestandteile (mit Ausnahme der sogleich zu beschreibenden Großveranstaltungen und Bundesligaspiele) auch in der dem Internet angemessenen und von den Nutzern unter heutigen Bedingungen erwarteten Form des Abrufs zu präsentieren.¹⁴⁷⁴ Damit können die Rundfunkanstalten wie private Anbieter Zweitverwertungen betreiben und Gebührengelder im Interesse der Nutzer effizient einsetzen. Gleichzeitig werden die marktlichen Auswirkungen solcher Telemedien durch die strikte zeitliche Vorgabe begrenzt. Diese ist auch nicht willkürlich gewählt, sondern orientiert sich an der „Fernsehwoche“¹⁴⁷⁵ und ermöglicht eine parallele Zulässigkeit von Sendungen auf Abruf und zugehörigen sendungsbezogenen Telemedien nach § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RStV.¹⁴⁷⁶ Bedenken im Hinblick auf die notwendige Programmautonomie und Staatsfreiheit der Anstalten sind wegen der Verlängerungsmöglichkeit im von einem unabhängigen Gremium durchgeführten Drei-Stufen-Test nicht überzeugend.¹⁴⁷⁷

bb) 24-Stunden-Frist

(1) Regelungsgegenstand

Eine deutlich kürzere Frist von 24 Stunden gilt für Sendungen auf Abruf von Großereignissen gemäß § 4 Abs. 2 RStV sowie Spielen der 1. und 2. Fußball-Bundesliga. Großereignisse im Sinne des § 4 Abs. 2 Satz 1 RStV sind Olympische Sommer- und Winterspiele (Nr. 1), bei Fußball-Europa- und Weltmeisterschaften alle Spiele mit deutscher Beteiligung sowie unabhängig von einer deutschen Beteiligung das Eröffnungsspiel, die Halbfinalspiele und das Endspiel (Nr. 2), die Halbfinal-

1470 Dieses Argument trägt freilich nicht, denn die öffentlich-rechtlichen Angebote sind nicht kostenlos; s. zur Gebührenfinanzierung und vor allem zur neuen „Haushaltsabgabe“ oben S. 76 ff.

1471 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 349; Schmidt/Eicher, epd medien 45/46/2009, 5 (8).

1472 Zugestanden von Schmidt/Eicher, epd medien 45/46/2009, 5 (8).

1473 S. dazu unten S. 173.

1474 Krit. Eberle, AfP 2008, 329 (333).

1475 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 250; krit.: Hahn, ZRP 2008, 217 (218); Schmidt/Eicher, epd medien 45/46/2009, 5 (10).

1476 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 18.

1477 So auch Hahn, ZRP 2008, 217 (218); Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 94 f.; aus diesem Grund überzeugt auch nicht der Einwand bei Schmidt/Eicher, epd medien 45/46/2009, 5 (8) und Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 249, wonach die Frist sich in Widerspruch zum Auftrag der Ermöglichung von Teilhabe setzt. Sofern ein Angebot dazu (ausnahmsweise) länger abrufbar sein muss, kann dies durch den Drei-Stufen-Test grundsätzlich nachgewiesen werden.

spiele und das Endspiel um den Vereinspokal des Deutschen Fußball-Bundes (Nr. 3), Heim- und Auswärtsspiele der deutschen Fußballnationalmannschaft (Nr. 4) und Endspiele der europäischen Vereinsmeisterschaften im Fußball (Champions League, UEFA-Cup¹⁴⁷⁸) bei deutscher Beteiligung. Nicht erfasst sind jedoch kurze Ausschnitte aus solchen Veranstaltungen zur Illustration anderer Themen¹⁴⁷⁹ oder zur Kurzberichterstattung nach § 5 RStV¹⁴⁸⁰.

(2) Bewertung

Nach der amtlichen Begründung wurde die kürzere Frist für Spiele der 1. und 2. Fußball-Bundesliga und Großveranstaltungen angesetzt, „da in diesen Fällen bei zeitlich längerer Abrufmöglichkeit höhere Kosten für den Erwerb von zusätzlichen Rechten zu erwarten sind. Dies soll im Interesse der Rundfunkgebührenzahler vermieden werden.“¹⁴⁸¹ Daraus wurde gefolgert, dass eine Verlängerung der Frist grundsätzlich im Weg des Drei-Stufen-Test möglich sei, das Vermeiden höherer Kosten also eine Abwägungsfrage im Verfahren nach § 11f RStV darstelle.¹⁴⁸² Dagegen spricht allerdings der Wortlaut des § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 RStV, der eine Verlängerung der Verweildauer nur für Sendungen nach Ablauf der Fristen nach Nr. 1 1. Halbsatz zulässt; dieser regelt die Sieben-Tage-Regelung¹⁴⁸³, während die Großveranstaltungen im nicht erfassten Halbsatz 2 normiert sind.¹⁴⁸⁴ Die Frist von 24 Stunden für solche Sportgroßveranstaltungen kann folglich nicht verlängert werden.¹⁴⁸⁵

Ob tatsächlich höhere Gebühren für über 24 Stunden dauernde Abrufbarkeiten entstehen, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht geklärt werden. Allerdings knüpft § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Halbsatz 1 RStV durch die konkrete Nennung bestimmter (Sport-) Großereignisse an den Inhalt der Sendungen an, die nur über eine bestimmte Zeitdauer verfügbar sein sollen. Während bei allen anderen Angeboten eine grundsätzliche, nicht vom Staat beeinflusste Verlängerungsmöglichkeit besteht, wird sie hier für genau beschriebene Angebotsformen versagt. Hahn hält deshalb den Kernbereich der Programmautonomie¹⁴⁸⁶ für berührt und die Vorschrift für verfassungswidrig.¹⁴⁸⁷ Dies überzeugt nicht, denn dadurch wird die vom Bundesverfassungsgericht zu Recht anerkannte Befugnis des Gesetzgebers zu programmbegrenzenden Regelungen negiert.¹⁴⁸⁸ Folgte man Hahn, wäre das apodiktische

1478 Der UEFA-Cup wurde zwischenzeitlich in UEFA Europa League umbenannt, s. dazu „Aus „Verlierer-Cup“ wird Europa League“, Focus Online v. 20.05.2009, abrufbar unter http://www.focus.de/sport/fussball/europa-league/uefa-pokal-aus-verlierer-cup-wird-europa-league_aid_401014.html (zuletzt abgerufen am 15.03.2012).

1479 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 20.

1480 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 255.

1481 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 16 f.

1482 Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 125.

1483 S. oben S. 165.

1484 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 254.

1485 Hahn, ZRP 2008, 217 (218); Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 104; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 20.

1486 S. zum Spannungsfeld zwischen Gesetzesvorbehalt und Programmautonomie oben S. 120 ff.

1487 Hahn, ZRP 2008, 217 (218).

1488 S. dazu oben S. 120 ff.

Berufen auf die Programmautonomie ein universell einsetzbares Argument gegen gesetzliche Programmbegrenzungen, das Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresse der Rundfunkanstalten nicht mehr zu beschränken. Die auch nach der klassischen Sichtweise anerkannte weite Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers¹⁴⁸⁹ würde weitgehend leerlaufen. Das Bundesverfassungsgericht hat auch zu Recht betont, dass gerade das Gebührenprivileg (und damit neben den Interessen privater Konkurrenten nicht zuletzt auch die Interessen des Gebührenzahlers) solche Grenzziehungen durch den Gesetzgeber legitimiert.¹⁴⁹⁰ Da hier ausdrücklich auf die hohen Lizenzgebühren für den Erwerb der Rechte bei längeren Verweildauern abgestellt wird, Berichte über Sportgroßveranstaltungen in Telemedien aber nicht per se verboten werden, ist der Kernbereich der Programmautonomie nicht berührt, die Regelung somit verfassungskonform.

c) § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RStV

Nach § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RStV umfasst der Auftrag das Angebot von inhaltlich und zeitlich bis zu sieben Tage danach auf eine konkrete Sendung bezogenen Telemedien soweit auf für die jeweilige Sendung genutzte Materialien und Quellen zurückgegriffen wird und diese Telemedien thematisch und inhaltlich die Sendung unterstützend vertiefen und begleiten, ohne dabei jedoch bereits ein eigenständiges Telemedienangebot nach § 11f Abs. 3 RStV darzustellen. Notwendig ist eine Beschreibung dieser Angebote in einem Telemedienkonzept nach § 11f Abs. 1 RStV.¹⁴⁹¹ Nach § 11d Abs. 3 Satz 2 RStV ist zudem der zeitliche und inhaltliche Bezug zu einer bestimmten Sendung im jeweiligen Telemedienangebot auszuweisen.

Ziel dieser Regelung ist, dass einzelne Sendungen aus dem Rundfunkprogramm nicht eine Fülle daran anschließender Telemedien nach sich ziehen sollen.¹⁴⁹² Wegen des umfassenden Rundfunkauftrags bestünde sonst das Risiko, dass jede noch so kurze Sendung eine Kaskade von „flankierenden“ Onlinediensten auslöst und entsprechende Auswirkungen auf den Markt und die privaten Anbieter mit sich bringt.¹⁴⁹³

Eine solche Differenzierung ist angesichts der erheblichen Bedeutung der Telemedien insgesamt und auch der öffentlich-rechtlichen Angebote im Speziellen zwar nicht unverhältnismäßig. Wie bereits ausgeführt ist es für die Funktionserfüllung auf den Rundfunk- und Telemediensektor sachgerecht, Querverbindungen zwischen den einzelnen Medien zu schaffen, wie sie von privaten Medienanbietern eingesetzt werden. Eine Annexaufgabe kann aber wegen dieser erheblichen Bedeutung

1489 BVerfGE 57, 295 (321 f.).

1490 BVerfGE 87, 181 (201).

1491 S. dazu unten S. 197.

1492 Gerhardt, AfP 2010, 16 (17); Müller-Terpitz, AfP 2008, 335 (341); Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 259.

1493 Klickermann, MMR 2008, 793 (796).

und eigenständigen Aufgabenzuweisung nicht unbegrenzt zulässig sein.¹⁴⁹⁴ Ein Sendungsbezug ist angesichts der eigenständigen Bedeutung der Telemedien kein zwingendes Argument für die Zurechnung zum verfassungsrechtlich auf die Ziele des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bezogenen Funktionsauftrag der Rundfunkanstalten, sondern nur ein (angesichts des derzeitigen Stands der Konvergenz) sachgerechtes Kriterium.¹⁴⁹⁵ Auf absehbare Zeit kann sich aber die Frage stellen, ob eine Differenzierung in sendungsbezogene und nicht-sendungsbezogene Telemedien tragfähig bleibt.¹⁴⁹⁶

aa) Sendungsbezug

Nach dem Wortlaut des § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RStV ist ein unmittelbarer Bezug auf eine konkrete Sendung notwendig. Eine Sendung ist nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 RStV ein inhaltlich zusammenhängender, geschlossener, zeitlich begrenzter Teil eines Rundfunkprogramms. Ein allgemeiner Bezug zu einer Serie¹⁴⁹⁷ oder gar zum Gesamtprogramm¹⁴⁹⁸ ist also nicht ausreichend.¹⁴⁹⁹ Daraus folgt, dass ein sendungsbezogenes Telemedium nur vorliegen kann, wenn es sich thematisch-inhaltlich auf einen ganz bestimmten, zeitlich abgrenzbaren Teil des Gesamtprogramms bezieht.¹⁵⁰⁰ Von diesem Erfordernis werden nach § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RStV lediglich Vorankündigungen ausgeklammert.

Wann ein solcher hinreichender thematischer Bezug zwischen Sendung und Telemedium besteht, dürfte in der Praxis nur schwer zu bestimmen sein.¹⁵⁰¹ Aus der Gesetzesbegründung zum 12. RÄStV geht ausdrücklich hervor, dass der Sendungsbezug nicht nur bei textlichen Wiedergaben des Sendungsinhalts besteht, sondern darüber hinaus gehen darf.¹⁵⁰² Aus der – weitgehend mit § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RStV inhaltsgleichen – Begriffsbestimmung „sendungsbezogener Telemedien“ folgt zudem, dass Hintergrundinformationen zulässig sein sollen, sofern sie thematisch und inhaltlich die Sendung unterstützend vertiefen und begleiten. Diese in hohem Maße unbestimmten Rechtsbegriffe dürfen im Hinblick auf die gebotene redaktionelle Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten¹⁵⁰³ und das Anknüpfen an den Inhalt der Sendungen nicht zu eng ausgelegt werden.¹⁵⁰⁴

1494 S. zur Annexaufgabe oben S. 124.

1495 Badura, AöR 134, 240 (249 f.).

1496 Krit.: Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 94.

1497 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 262.

1498 Rundfunkprogramm ist nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 RStV eine nach einem Sendeplan zeitlich geordnete Folge von Inhalten.

1499 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 22.

1500 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 22; Müller-Terpitz, AfP 2008, 335 (341); Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 260.

1501 Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 96 f.; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 261 mit Nennung eines Beispiels.

1502 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 5.

1503 S. zur Programmautonomie oben S. 120 ff.

1504 Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 97.

bb) Rückgriff auf für die Sendung genutzten Materialien und Quellen

Weitere Voraussetzung für ein sendungsbezogenes Telemedium nach §§ 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, 2 Abs. 2 Nr. 19 RStV ist der Rückgriff auf die für die jeweilige Sendung genutzten Materialien und Quellen. Werden zusätzliche Materialien und Quellen herangezogen, liegt ein Fall des § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 RStV vor und der Drei-Stufen-Test ist durchzuführen.

Diese Vorschrift wird unter drei Gesichtspunkten kritisiert. Erstens gehe damit (und mit der Kennzeichnungspflicht nach § 11d Abs. 3 Satz 2 RStV¹⁵⁰⁵) ein erheblicher Dokumentations- und Verwaltungsaufwand einher.¹⁵⁰⁶ Dabei könne nicht ausgeschlossen werden, dass dieser Aufwand sich negativ auf die redaktionelle Arbeit und damit die Programmautonomie auswirke.¹⁵⁰⁷ Zum zweiten ziehe der Einblick der für die Rechtsaufsicht zuständigen Stellen in die genutzten Quellen und Materialien Gefahren für die Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten und den Quellenschutz¹⁵⁰⁸ nach sich.¹⁵⁰⁹ Drittens sei es angesichts der typischen journalistischen Tätigkeit des Sichtens und Strukturierens des Stoffes sehr problematisch zu bestimmen, welche Materialien und Quellen tatsächlich genutzt wurden, ob also insbesondere auch Sekundärquellen erfasst sind.¹⁵¹⁰

Alle diese Kritikpunkte überzeugen nicht restlos. Erstens werden Dokumentationspflichten bereits jetzt als Teil journalistischer Sorgfaltspflicht und Tätigkeit vorausgesetzt.¹⁵¹¹ Weshalb ausgerechnet die (unter Umständen ohnehin im täglichen Ablauf als Selbstverständlichkeit erledigte) Dokumentation im Hinblick auf die laufende redaktionelle Arbeit negative Auswirkungen haben sollte, ist nicht nachvollziehbar. Zum zweiten Kritikpunkt gilt folgendes: Sollte tatsächlich eine Quelle geheim gehalten werden, genügt es im Hinblick auf § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RStV, wenn ihre Nutzung – nicht aber ihr konkreter Inhalt – plausibel dargelegt werden kann.¹⁵¹² Zum dritten kann der journalistischen Praxis des Sichtens des Stoffes durch eine großzügige Auslegung des „Nutzens“ begegnet werden: Quellenmaterial wurde nicht erst dann genutzt, wenn es in der Sendung gezeigt, zitiert oder angesprochen wurde, sondern wenn es Einfluss auf die Sendung hatte.¹⁵¹³ Das ist auch sachgerecht, denn „unterstützendes“ und vor allem „vertiefendes“ Begleiten einer Sendung wird praktisch gerade

1505 Dieser Kennzeichnungspflicht wird Genüge getan, wenn der Sendungsbezug ohne Rechercheaufwand erkennbar ist; s. amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 17. In der Praxis wird also die jeweilige Sendung genannt werden müssen.

1506 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 22; Schmidt/Eicher, epd medien 45/46/2009, 5 (9).

1507 Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 98.

1508 S. dazu BVerfGE 107, 299 ff.

1509 Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 100 f.

1510 Ausführlich und mit einem Beispiel belegt: Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 269 ff.

1511 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Fn. 366. So führt beispielsweise der Deutsche Presserat bereits in der Präambel des Pressekodex aus, dass die Sorgfaltspflichten in allen journalistischen Bereichen und ausdrücklich auch der Dokumentation gelten; abrufbar unter <http://www.presserat.info/inhalt/der-pressekodex/pressekodex.html> (zuletzt abgerufen am 16.03.2012).

1512 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 275.

1513 Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 125; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 271 ff.

durch Einführung von für den Zuschauer neuen, vorab recherchierten Materialien und Quellen in Telemedien stattfinden.¹⁵¹⁴

Auf den ersten Blick nicht erfasst sind allerdings Quellen oder Materialien, die nachträglich, also nach Ausstrahlung der Sendung erlangt wurden (und somit nicht „genutzt“ werden konnten), was zu einem faktischen Aktualisierungsverbot für das Telemedienangebot führen würde.¹⁵¹⁵ Dies erscheint zunächst weltfremd und unverhältnismäßig angesichts der Aktualität des Internet. Tatsächlich besteht aber zum einen die Möglichkeit, infolge einer weitergehenden Berichterstattung im Rundfunkprogramm ein erneutes, erweitertes Telemedienangebot zu schaffen. Angesichts der durch den HTML-Standard gegebenen Möglichkeiten der Verlinkung kann so ein zusammenhängendes, in sich schlüssiges Konzept zu einem Thema im weitesten Sinn erarbeitet werden.

Würde die Aktualisierung grundsätzlich freigegeben, liefe auch die Begrenzungsfunktion des § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RStV weitgehend leer: Sobald ein Thema einmal in einer Rundfunksendung bearbeitet würde, wäre ein darauf bezogenes Telemedienangebot für die Zeitdauer von sieben Tagen mit erheblichen Weiterungen zulässig. Zulässig sein sollen Telemedien, die eine bestimmte Sendung „thematisch und inhaltlich [...] unterstützend vertiefen und begleiten“. Auch wenn sie kein eigenständiges Angebot darstellen dürfen und damit der Umfang begrenzt ist, eröffnet diese Formulierung eine weite Bandbreite von flankierenden Informationen, denn neben inhaltlichen Vertiefungen sind auch weiterreichende Informationen zum Thema von der Formulierung nicht ausgeschlossen.¹⁵¹⁶ Schließlich eröffnen die Gesetzgeber mit § 11d Abs. 2 Nr. 3 RStV die Möglichkeit, durch den Drei-Stufen-Test auch solche weiterreichenden Angebote zu legitimieren.

cc) Vorankündigungen

§ 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RStV lässt schließlich auch „Vorankündigungen“ zu. Die amtliche Begründung führt hierzu aus, dass Vorankündigungen in Form von Telemedien „vor Ausstrahlung der Sendung zulässig sind, ohne dass dafür eine zeitliche Frist gesetzt wird“.¹⁵¹⁷ Da sich weder aus dem Wortlaut des Rundfunkstaatsvertrags selbst, noch aus der amtlichen Begründung eine Begrenzung herleiten lässt, dürften sämtliche Formen einer vorab erfolgenden Ankündigung über einen abgrenzbaren Bestandteil des Rundfunkprogramms¹⁵¹⁸, also beispielsweise Programmtafeln oder Filmse-

¹⁵¹⁴ Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 126.

¹⁵¹⁵ Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 278 nennt das Beispiel eines „Faktenchecks“ nach einer Diskussionsrunde, wie er beispielsweise in der vom WDR verantworteten Talkrunde „Hart aber fair“ nach den Sendungen ins Netz gestellt wird. Dort werden in der Sendung nicht be- oder widerlegbare Aussagen der Diskutanten von ausgewiesenen Experten zum jeweiligen Themenkreis bewertet. S. <http://www.wdr.de/tv/hartaberfair/> (zuletzt abgerufen am 16.03.2012).

¹⁵¹⁶ Dazu Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 280 ff.

¹⁵¹⁷ Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 17.

¹⁵¹⁸ S. zum Begriff der Sendung § 2 Abs. 2 Nr. 2 RStV.

quenzen mit Ausschnitten, zulässig sein.¹⁵¹⁹

d) § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 RStV

Nach der amtlichen Begründung beauftragt § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 RStV die Rundfunkanstalten „mit dem Angebot weiterer Telemedien, deren Bereitstellung auf der Grundlage eines Telemedienkonzepts erfolgt und bei neuen oder veränderten Angeboten die Durchführung eines Drei-Stufen-Tests erfordert.“¹⁵²⁰

aa) Sendungen und sendungsbezogene Telemedien

§ 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 RStV ermöglicht es also, solche Sendungen oder sendungsbezogene Telemedien ausnahmsweise¹⁵²¹ länger im Netz zu halten, die besonders erhaltenswert sind; der Nachweis für diese Erhaltungswürdigkeit ist im gesonderten Verfahren des Drei-Stufen-Tests zu erbringen.¹⁵²² Wird ein solcher Nachweis – gemessen an den Vorgaben des § 11f RStV zum Drei-Stufen-Test – erbracht, sind die Anstalten damit beauftragt.¹⁵²³ Wie ausgeführt gilt diese Regelung nicht für Sportgroßveranstaltungen.¹⁵²⁴

Wie weit die Verlängerung über die grundsätzlich möglichen sieben Tage hinausreicht, ist im Telemedienkonzept zu vermerken, d.h. die Verweildauer zu befristen.¹⁵²⁵ Auch bei verlängerten Angeboten muss der Sendungsbezug ausgewiesen werden.¹⁵²⁶

bb) Nicht sendungsbezogene Telemedien

(1) Begriff

Wann ein nicht sendungsbezogenes Telemedium vorliegt, wird vom Rundfunkstaatsvertrag nicht definiert. Da der Begriff des sendungsbezogenen Telemediums in § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RStV definiert wird, liegt eine Negativabgrenzung nahe.¹⁵²⁷ Nicht überzeugend wäre die Annahme, dass § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RStV lediglich das sendungsbezogene Telemedium definiere, nicht aber den Umkehrschluss zulässt.¹⁵²⁸ In welche Kategorie ein solches Telemedium stattdessen fallen soll, bliebe dann aber offen, denn die übrigen vom RStV zur Verfügung gestellten Kategorien der Sen-

1519 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 292 f.

1520 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 17.

1521 S. zum Regel- Ausnahmeverhältnis der Direkt- und Gremienbeauftragung oben S. 163 f.

1522 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 296.

1523 S. zum Drei-Stufen-Test unten S. 200 ff.

1524 S. oben S. 166 f.

1525 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 28.

1526 Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 21 und 92.

1527 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 27.

1528 So die Überlegung bei Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 302, der aber offen lässt, ob diese Sichtweise zutreffend ist.

dung auf Abruf (Nr. 1) und Archive (Nr. 4) decken nicht alle denkbaren Angebotsformen ab.

Nicht sendungsbezogene Telemedien liegen deshalb vor, wenn kein sendungsbezogenes Telemedium im Sinn des § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RStV, keine Sendung auf Abruf im Sinn des § 11d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 RStV und kein Archiv im Sinn des § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 RStV gegeben ist.¹⁵²⁹

Nicht sendungsbezogene Telemedien sind damit der Kernbereich der sich allmählich vom klassischen Rundfunk lösenden Onlinebeauftragung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

(2) Zulässigkeit

Der Rundfunkstaatsvertrag unterscheidet zwischen pressähnlichen nicht sendungsbezogenen Telemedien und sonstigen nicht sendungsbezogenen Telemedien. Erstgenannte sind ausdrücklich unzulässig und dürfen auch nach einem Drei-Stufen-Test¹⁵³⁰ nicht von den Rundfunkanstalten angeboten werden. Da das Verbot nicht sendungsbezogener presseähnlicher Telemedien eine Reihe von Rechtsfragen aufwirft, wird es gesondert auf S. 182 behandelt.

Nicht sendungsbezogene Telemedien sind zulässig nach einer Beschreibung des geplanten Angebots in einem Telemedienkonzept, einer Befristung der Angebotsdauer und der Durchführung des Drei-Stufen-Tests nach § 11 f RStV.¹⁵³¹

e) § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 RStV

§ 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 RStV zählt schließlich zeitlich unbefristete Archive mit zeit- und kulturgeschichtlichen Inhalten nach Maßgabe der gemäß § 11f RStV zu erstellenden Telemedienkonzepte zum Auftrag der Rundfunkanstalten. Nach der amtlichen Begründung berücksichtigt diese Regelung die Tatsache, „dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten jeweils seit ihrer Gründung Archive mit Ton- und Bilddokumenten angelegt haben, deren Zurverfügungstellung in Form von Telemedien den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht“, wobei die Angebote inhaltlich auf Zeit- und Kulturgeschichte auszurichten seien.¹⁵³²

aa) Begriff

Andere Inhalte sind nicht vom Auftrag erfasst.¹⁵³³ Aus diesem Grund konkretisiert die amtliche Begründung weiter, was unter Zeit- und Kulturgeschichte zu verstehen ist:

„Unter Zeitgeschichte wird allgemein der geschichtliche Zeitraum, der der Ge-

¹⁵²⁹ Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 27.

¹⁵³⁰ S. dazu unten S. 200 ff.

¹⁵³¹ Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 27.

¹⁵³² Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 18.

¹⁵³³ Hahn, ZRP 2008, 217 (220).

*genwart unmittelbar vorausgeht, verstanden [Fundstellennachweis]. Gegenstand von Kulturgeschichte sind nach allgemeiner Ansicht die Entwicklungen und Wandlungen im Bereich des geistig-kulturellen Lebens sowie deren Erforschung und Darstellung. Betrachtet wird das Handeln von Personen, Gesellschaften und Staaten im Hinblick auf kulturelle Muster und Orientierungen sowie deren institutionelle Verfestigung. Kulturgeschichte in diesem Sinn hinterfragt die individuellen und gruppenspezifischen Erfahrungen und Wahrnehmungen, Symbole, Wertesysteme und Sinndeutungen [Fundstellennachweis]. Zusammenfassend formuliert betrachtet die Kulturgeschichte Ablauf und Wandlung des gesellschaftlichen, geistigen, künstlerischen und wissenschaftlichen Lebens [Fundstellennachweis] und ist damit Teil der Bildung.*¹⁵³⁴

Da jedwede Form von „Inhalten“, so sie Zeit- oder Kulturgeschichte darstellen, erfasst sind, sind die Rundfunkanstalten frei in der Wahl der Darstellung und nicht auf Bewegtbildangebote oder Texte beschränkt.¹⁵³⁵ Allerdings erfüllt nicht jede bereits im Bestand der Rundfunkanstalten vorhandene Sendung automatisch die Anforderungen, die an ein Archiv gestellt werden. Notwendig ist vielmehr, dass sie wichtige, prägende oder herausragende Ereignisse zum Gegenstand hat, die den zeit- oder kulturgeschichtlichen Bezug im Sinne der Gesetzesbegründung aufweisen.¹⁵³⁶

bb) Notwendigkeit des Drei-Stufen-Tests

Dass ein Drei-Stufen-Test als Voraussetzung für die Beauftragung mit Archiven nach § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RStV notwendig ist, ergibt sich nicht unmittelbar aus dem Wortlaut dieser Norm selbst, die nur auf Telemedienkonzepte verweist.¹⁵³⁷ § 11f Abs. 1 RStV nennt jedoch Vorgaben über die Beschaffenheit der Telemedienangebote nach § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und Nr. 4 RStV. § 11f Abs. 4 RStV schreibt dann vor, dass für neue oder veränderte Angebote im Sinne des § 11f Abs. 1 RStV und damit auch des § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 RStV der Drei-Stufen-Test durchzuführen ist.¹⁵³⁸

¹⁵³⁴ Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 18.

¹⁵³⁵ Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 313.

¹⁵³⁶ Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 33; Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 128.

¹⁵³⁷ Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 6.

¹⁵³⁸ Laut Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 126 ist das ein Redaktionsversehen „an der einen oder anderen Stelle“; im Ergebnis scheint aber Einigkeit darüber zu bestehen, dass der Drei-Stufen-Test bei Archiven nach § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 RStV durchzuführen ist; s. dazu Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 6 f.; ders. in ZUM 2009, 897 (898); Hahn, ZRP 2008, 217 (220); Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 110; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 32; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 312.

C. Begrenzung des Telemedienauftrags

Die Grenzen des soeben beschriebenen Telemedienauftrags ergeben sich einerseits aus der Notwendigkeit einer journalistisch-redaktionellen Veranlassung und Gestaltung sowie andererseits einer Reihe von ausdrücklichen Verbotstatbeständen.

I. Journalistisch-redaktionelle Veranlassung und Gestaltung

§ 11d Abs. 1 RStV bestimmt, dass die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio Telemedien anbieten, die journalistisch-redaktionell veranlasst und journalistisch-redaktionell gestaltet sind. Dadurch werden solche Angebote ausgeschlossen, denen der Bezug zur öffentlichen Meinungsbildung fehlt¹⁵³⁹; dem Merkmal der journalistisch-redaktionellen Veranlassung und Gestaltung kommt also begrenzende Funktion zu. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind entsprechend der Funktion der Massenmedien im Meinungsbildungsprozess und für die Funktionsfähigkeit der Demokratie auf solche Angebote beschränkt, die dieser Funktion entsprechen.¹⁵⁴⁰ Während sich die Bedeutung der journalistischen Aufbereitung und letztlich die Wirkmacht beim Rundfunk aus dem Schaffen einer zeitlichen Abfolge – also des linearen Programms – ergibt, erwächst sie bei Telemedien aus der Ordnung der Beiträge nebeneinander.¹⁵⁴¹

1. Zum Begriff „journalistisch-redaktionell“

Zum Begriffspaar „journalistisch-redaktionell“ formuliert die Gesetzesbegründung folgendes:

*„Der Begriff ‚journalistisch-redaktionell‘ verlangt eine planvolle Tätigkeit mit dem Ziel der Herstellung und zeitnahen Weitergabe eines Angebots, das den Anforderungen des § 11 als Beitrag zur Meinungsbildung genügt. Als journalistisch-redaktionelle Tätigkeitsschwerpunkte kommen insbesondere die recherchierende Sammlung, die auswählende und gewichtende Bewertung recherchierter Quellen sowie die systematisierende und strukturierende sprachliche oder sonstige Aufbereitung in Betracht.“*¹⁵⁴²

Peters kritisiert das Begriffspaar als konturlos, denn auch die in der Gesetzesbegründung gegebene Tätigkeitsbeschreibung enthalte Selbstverständlichkeiten.¹⁵⁴³ Tatsächlich verweist der Begriff auf

¹⁵³⁹ Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 7. S. zur Bedeutung des Bezugs zur Meinungsbildung für die Eigenschaft als Massenmedium oben S. 44.

¹⁵⁴⁰ S. zur besonderen Rolle journalistisch-redaktioneller Arbeit und Bedeutung für die Meinungsrelevanz oben S. 45 und S. 130.

¹⁵⁴¹ Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 84 ff.; s. zu den Möglichkeiten der Verknüpfung von Inhalten durch das HTML-Protokoll oben S. 10.

¹⁵⁴² Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 16.

¹⁵⁴³ Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 227.

die schon vor dem 12. RÄStV geltende Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der die Inhalte professionell sichte, auswähle und aufbereite.¹⁵⁴⁴ Deshalb räumt auch Peters ein, dass der Begriff „journalistisch“ auf die „anerkannten journalistischen Grundsätze“ aus § 10 Abs. 1 RStV und das damit in Zusammenhang stehende Gebot der Unabhängigkeit und Sachlichkeit (§ 10 Abs. 1 Satz 2 RStV), der Sorgfaltspflichten (§ 10 Abs. 1 Satz 3 RStV), der Trennung von Programm und Werbung (§ 7 Abs. 2 RStV) und das allgemeine Verbot, rechtswidrige Handlungen zu begehen, hinweise.¹⁵⁴⁵ „Redaktionell“ deute auf die Organisation der Auswahl, Sichtung und Aufbereitung hin.¹⁵⁴⁶ Die so verstandene redaktionelle Verantwortlichkeit darf nicht an Dritte übergeben werden.¹⁵⁴⁷

Angesichts dieser zutreffenden Folgerungen ist von einer hinreichenden Konturierung der Begriffe auszugehen. Öffentlich-rechtliche Anbieter liefern einen Mehrwert für die Kommunikation, indem durch die vorgeschriebene journalistische Tätigkeit die Sichtung, Aufbereitung und Gewichtung der Informationen sichergestellt werden.¹⁵⁴⁸

2. Zum Begriff „journalistisch-redaktionell veranlasst“

Die Gesetzesbegründung zum Begriff „journalistisch-redaktionell veranlasst“ lautet wie folgt:

„Eine Veranlassung ist z.B. dann gegeben, wenn der journalistisch-redaktionell bearbeitete Gegenstand öffentliche Relevanz aufweist.“¹⁵⁴⁹

Der Begriff betrifft Anlass und Gegenstand der Berichterstattung¹⁵⁵⁰ und damit die Veröffentlichungswürdigkeit im Angesicht des Telemedienauftrags.¹⁵⁵¹ Es geht also um den Telemedienauftrag, wie er in den §§ 11, 11a und 11d RStV normiert wird und mit der Generalklausel des „umfassenden Überblicks“ umschrieben werden kann.¹⁵⁵² Eine Veranlassung in diesem Sinn ist gegeben, wenn der Gegenstand der Berichterstattung „öffentliche Relevanz aufweist“ und somit zur öffentlichen Meinungsbildung beitragen kann.¹⁵⁵³

Zu dem so verstandenen Funktionsauftrag zählen nicht Berichte aus dem Intim- und Privatbereich und Privatangelegenheiten aller Art (soweit sie nicht für die Funktionserfüllung von Relevanz sein

1544 Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 130 unter Verweis auf Held, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 54 RStV, Rn. 48 ff.

1545 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 229.

1546 Held, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 54 RStV, Rn. 49; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 230.

1547 Peters, K&R 2009, 26 (27).

1548 K(2007), 1761 endg., Rn. 362.

1549 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 16.

1550 Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 130.

1551 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 231.

1552 S. dazu oben S. 146.

1553 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 8.

können und nicht nur der Befriedigung des Interesses an Sensationellem dienen).¹⁵⁵⁴ An dieser Stelle schlägt sich wiederum die besondere öffentlich-rechtliche Programmqualität und der damit einhergehende qualitative Mehrwert für die Nutzer nieder.

3. Zum Begriff „journalistisch-redaktionell gestaltet“

Die amtliche Begründung zum 12. RÄStV führt zum Begriff „journalistisch-redaktionell gestaltet“ aus:

„Journalistisch-redaktionelle Gestaltung ist gegeben, wenn das für das in Bearbeitung befindliche Angebot ausgewählte Material in eigenständiger Weise in Text, Bild oder Ton geformt wird. Somit sind zufällige Ansammlungen (unredigier- te Charts, Messergebnisse), nicht bearbeitete Wiedergaben (Web-Kamera, Foto- Galerie) oder nicht gewichtete Inhalte (aufgelistete Agenturmeldungen) Beispiele für Angebote, die das Merkmal journalistisch-redaktionell nicht erfüllen.“¹⁵⁵⁵

Daraus lässt sich entnehmen, dass die Gestaltung eine gewisse organisatorische Verfestigung voraussetzt.¹⁵⁵⁶ Der Berichtsgegenstand ist nicht nur nach journalistischen Kriterien auszuwählen und zu gewichten¹⁵⁵⁷, sondern auch entsprechend zu recherchieren und zu gestalten.¹⁵⁵⁸

Daran fehlt es bei einseitig-subjektiven Blogs¹⁵⁵⁹, wenn sie nicht als Kommentar oder Bericht nach journalistischen Kriterien geführt werden.¹⁵⁶⁰ Soweit also ein Blog in die redaktionelle Gestaltung und Themenauswahl eingebunden ist, die subjektive Sichtweise des „bloggenden“ Journalisten als Kommentar gekennzeichnet ist, entspricht seine Funktion der einer Glosse oder eben des Kommentars in der klassischen Druckpresse.

Generell gilt, dass die Redaktion die Endkontrolle über die veröffentlichten Beiträge behalten muss und sich nicht auf die Weitergabe von Agenturmeldungen beschränken darf, wie dies im Internet insbesondere bei automatisierten Nachrichtendiensten und auch vielen privaten Anbietern der Fall ist.¹⁵⁶¹ Auf diesem Weg wird der im Onlinebereich sehr wichtigen Orientierungsfunktion gedient

1554 Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 130; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 234.

1555 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 16.

1556 Held, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 54 RStV, Rn. 55; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 9; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 236.

1557 S. zur „Veranlassung“ oben S. 176.

1558 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 236.

1559 S. dazu oben S. 17.

1560 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 237 ff. unter Bezug auf Weiner/Schmelz, K&R 2006, 453 (457). Ein Beispiel für einen solchen journalistischen (Kommentar-) Blog stellt der Videoblog des ARD-Nahost-Korrespondenten Richard C. Schneider namens „Zwischen Mittelmeer und Jordan“ dar (abrufbar unter http://www.tagesschau.de/videoblog/zwischen_mittelmeer_und_jordan/dossierzwischenmittelmeerundjordan100.html, zuletzt abgerufen am 12.03.2012).

1561 S. zu den Suchmaschinen oben S. 132 ff.

und die Rundfunkanstalten zum Abheben von der im Netz anzutreffenden unkritischen Weitergabe von Meldungen nach (vermeintlich) mathematisch zu bestimmender Relevanz verpflichtet.

4. Bewertung

Die Begrenzung des Telemedienauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf journalistisch aufgearbeitete Telemedien überzeugt im Hinblick auf die Zielsetzung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und die Spezifika des Onlinebereichs. Wie dargestellt besteht ein nur durch journalistische Tätigkeit zu erfüllendes Bedürfnis nach Orientierung. Dadurch wird sichergestellt, dass das öffentlich-rechtliche Qualitätsprofil erhalten bleibt.

II. Verbotstatbestände

Der Rundfunkstaatsvertrag hat als weitere Einschränkung eine Reihe von Verbotstatbeständen, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten generell verwehrt Telemedienangebote enthalten.

1. Verbot von Werbung und Sponsoring

a) Begriff und Zwecksetzung

§ 11d Abs. 1 Satz 1 RStV bestimmt, dass Werbung und Sponsoring in Telemedien nicht zulässig sind. Werbung ist nach § 2 Abs. 2 Nr. 7 RStV „jede Äußerung bei der die Ausübung eines Handels, Gewerbes, Handwerks oder freien Berufs, die im Rundfunk von einem öffentlich-rechtlichen oder privaten Veranstalter oder einer natürlichen Person entweder gegen Entgelt oder eine ähnliche Gegenleistung oder als Eigenwerbung gesendet wird, mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen, einschließlich unbeweglicher Sache, Rechte und Verpflichtungen, gegen Entgelt zu fördern“. Sponsoring ist nach § 2 Abs. 2 Nr. 9 „jeder Beitrag einer natürlichen oder juristischen Person oder einer Personenvereinigung, die an Rundfunktätigkeiten oder an der Produktion audiovisueller Werke nicht beteiligt ist, zur direkten oder indirekten Finanzierung einer Sendung, um den Namen, die Marke, das Erscheinungsbild der Person oder Personenvereinigung, ihre Tätigkeit oder ihre Leistungen zu fördern“. Auch wenn sich diese Definitionen erkennbar auf das Rundfunkprogramm beziehen, wird wohl davon auszugehen sein, dass die Landesgesetzgeber damit den Oberbegriff des „Angebots“¹⁵⁶² im Sinn des § 11a Abs. 1 Satz 1 RStV im Auge hatten.¹⁵⁶³

Konkrete Regelungen zu Werbung und Sponsoring finden sich in § 7 und § 8 RStV. Das Werbeverbot umfasst sämtliche dazu zählenden Formen der Werbung und des Sponsorings.¹⁵⁶⁴ Der Zweck

¹⁵⁶² S. dazu oben S. 146 und S. 151.

¹⁵⁶³ So auch Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 105, der von einem Redaktionsversehen ausgeht.

¹⁵⁶⁴ Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 16.

dieser Vorschrift liegt also darin, den wirtschaftlichen Konkurrenzdruck insbesondere auf private Zeitungsverleger durch ein Werbeverbot für die öffentlich-rechtlichen Telemedien zu mildern.¹⁵⁶⁵

Da die vorgenannten Ausführungen nur Wirtschaftswerbung erfassen¹⁵⁶⁶, stellt § 2 Abs. 2 Nr. 7 RStV heraus, dass § 7 Abs. 9 RStV unberührt bleibt. Dessen Satz 1 erklärt Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art für unzulässig.¹⁵⁶⁷ „Angemessene Sendezeiten“¹⁵⁶⁸ für politische Parteien vor Wahlen sind hiervon nicht erfasst, so dass politische Wahlpropaganda in öffentlich-rechtlichen Telemedien nicht zulässig ist.¹⁵⁶⁹

b) Bewertung

Das Verbot von Werbung und Sponsoring in den Telemedienangeboten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist vor dem Hintergrund der Berücksichtigung wirtschaftlicher Auswirkungen von öffentlich-rechtlichen Korrektiven auf den Wettbewerb und deren Funktion folgerichtig und angemessen.

Es überzeugt nicht, den Wettbewerb künstlich in einen jeweils isoliert ökonomischen und publizistischen Markt aufzuspalten.¹⁵⁷⁰ Die beschriebene Konkurrenz um die Aufmerksamkeit des Rezipienten ist in beiden Märkten identisch. Steigt diese bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, fällt – einen einigermaßen gleichbleibenden Medienkonsum vorausgesetzt – die Beachtung privater Medien¹⁵⁷¹ und damit die an die Klickzahlen gekoppelten Einnahmen aus Werbung.¹⁵⁷² Dies kann im Extremfall zu einer unzulässigen Verdrängung¹⁵⁷³ privater Anbieter und damit negativen Effekten für die angestrebte Anbieter- und Meinungsvielfalt führen. Die aus der Konvergenz und dem gewandelten Nutzerverhalten heraus notwendige Verlagerung von Presseanbietern hin zu elektronischen Medienangeboten würde durch zusätzliche, öffentlich-rechtliche Wettbewerber weiter er-

1565 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 16; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 106.

1566 Engels/Giebel, ZUM 2000, 265 (274).

1567 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 117.

1568 Beispielsweise in § 9 Abs. 2 SWR-StV vorgesehen.

1569 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 118.

1570 S. dazu oben S. 142.

1571 Zur „Auffindbarkeit“ und der Beachtung privater Rundfunkanbieter: Doetz, promedia 5/2008, 21 (22).

1572 So auch Müller-Terpitz, AfP 2008, 335 (336); Woldt, MP 2011, 66 (68 f.); laut Eberle, AfP 2008, 329 (332) lässt sich eine solche Kausalitätsbeziehung nicht nachweisen und sei „angesichts des Inhaltsreichtums des Internet eher naiv“. Im Widerspruch dazu steht es jedoch, wenn Eberle selbst durch die Abhängigkeit von Werbegeldern die – offenkundig vorhandene – Vielfalt im Netz bedroht sieht und dadurch öffentlich-rechtliche Online-Engagements gerechtfertigt sehen will (Eberle, AfP 2008, 329 [330 f.]). Dies gilt umso mehr, als Eberle bereits 1996 eine hinreichende Vielfalt im Netz postuliert hat, weshalb der dualen Rundfunkordnung entsprechende Elemente der Vielfaltssicherung nicht notwendig seien und der Online-Bereich vorrangig nur ein weiterer Vertriebsweg für die Rundfunkanstalten sei (Eberle, CR 1996, 193 [197]). Seitdem sind die Onlineangebote um ein Vielfaches angewachsen, ein öffentlich-rechtlicher Telemedienauftrag mit fehlender Vielfalt also in diesem Sinne gar nicht zu erklären.

1573 Held, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, Anhang §§ 11 Abs. 1 Satz 2 RStV, 4 Abs. 3 ARD-/ZDF-/Deutschlandradio-StV, Rn. 31.

schwert. Auch wenn keine klare Kausalitätsbeziehung zwischen dem Erstarken des Internet zum Massenmedium oder gar den öffentlich-rechtlichen Telemedien einerseits und dem Auflagenrückgang der Presse andererseits besteht, kann es vor dem Ziel der Vielfaltsicherung nicht angezeigt sein, mit Werbeverböten auf das Wegbrechen einer Vielzahl von privaten Anbietern zu warten.¹⁵⁷⁴ Das Verbot von Werbung und Sponsoring in Telemedien aus § 11d Abs. 5 Satz 1 RStV schließt also die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihrem Auftrag entsprechend als Wettbewerber in ökonomischer Hinsicht so weit wie möglich aus.¹⁵⁷⁵

Das Werbeverbot stellt darüber hinaus sicher, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sich mit ihren Telemedien allein an ihrem Auftrag, nicht aber Drittinteressen von Werbekunden orientieren. Diese Sichtweise deckt sich mit der zunehmenden (und berechtigten) Skepsis¹⁵⁷⁶ des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf die Werbefinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Im zweiten Gebührenurteil betont das Gericht zwar, dass sonstige Einnahmen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – also auch Werbung und Sponsoring – verfassungsrechtlich nicht untersagt sind. Wegen der damit einhergehenden „vielfaltsverengenden Wirkungen“ (also der Orientierung am Sensationellen, Reißerischen und der Ausrichtung des Programms am Massengeschmack) dürfe die Gebührenfinanzierung nicht in den Hintergrund gedrängt und stattdessen eine Abhängigkeit von Werbegeldern eingegangen werden.¹⁵⁷⁷ Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten haben so den Vorteil, ihre Telemedienangebote ihrer Funktion entsprechend allein nach publizistischen Gesichtspunkten und nicht den Bedürfnissen etwaiger Werbekunden entsprechend gestalten zu können.¹⁵⁷⁸

2. Verbot des Angebots von Nicht-Auftragsproduktionen auf Abruf

§ 11d Abs. 5 Satz 2 RStV erklärt das Angebot auf Abruf von angekauften Spielfilmen und angekauften Folgen von Fernsehserien, die keine Auftragsproduktionen sind, für unzulässig. Dadurch soll einerseits verhindert werden, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Konkurrenz zu privaten Video-On-Demand-Anbietern der Videotheken treten und andererseits hohe Rechtekosten durch den Ankauf von Abrufrechten entstehen.¹⁵⁷⁹ Nicht erfasst werden also Auftrags-, Eigen- und Koproduktionen der Rundfunkanstalten.¹⁵⁸⁰

¹⁵⁷⁴ In diese Richtung auch die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Rundfunk, wonach einmal eingetretene Fehlentwicklungen „– wenn überhaupt – nur unter erheblichen Schwierigkeiten“ zu korrigieren sein dürften. Nichts anderes kann für den gesamten Mediensektor unter Annahme eines einheitlichen Grundrechts der Medienfreiheit gelten. S. BVerfGE 57, 295 (323); 73, 118 (160); 95, 163 (173); 119, 181 (217).

¹⁵⁷⁵ Eberle, MMR 2003, 623 (626); ders., AfP 2008, 329 (322).

¹⁵⁷⁶ Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 16, sehen sogar „deutliche Skepsis“.

¹⁵⁷⁷ BVerfGE 119, 181 (219 f.) unter Verweis auf BVerfGE 90, 60 (88); 97, 228 (266 f.).

¹⁵⁷⁸ Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 106.

¹⁵⁷⁹ Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 19.

¹⁵⁸⁰ Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 123.

Diese Regelung wurde als unzulässiger Eingriff in die Programmautonomie der Rundfunkanstalten kritisiert.¹⁵⁸¹ Tatsächlich darf das Verbot nicht dazu führen, dass die Rundfunkanstalten ihre Aufgabe nicht mehr erfüllen können. Es ist jedoch nicht ersichtlich, inwiefern ausgerechnet angekaufte Serien oder Spielfilme auf Abruf zur Erfüllung dieses Auftrags funktionsnotwendig sind.¹⁵⁸² Da nur reine Lizenzfälle, nicht aber Eigenproduktionen erfasst sind, kann auch der mit Blick auf die kommunikativen Prozesse notwendige Unterhaltungsauftrag durch diese erfüllt werden. Die Vorschrift begegnet also keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

3. Verbot flächendeckender lokaler Berichterstattung

§ 11d Abs. 5 Satz 3 RStV klammert eine „flächendeckende lokale Berichterstattung“ vom Telemedienauftrag aus. Auch diese Vorschrift dient dem Schutz privater Konkurrenz.¹⁵⁸³ Von diesem Schutz sollen sowohl die Verlage im Print- und Onlinebereich, als auch Privatsender profitieren, die eine kostenintensive lokale Berichterstattung anbieten.¹⁵⁸⁴

a) Begriff der „flächendeckenden lokalen Berichterstattung“

Die Begriffe sind – auch in ihrem Verhältnis zueinander – unpräzise.¹⁵⁸⁵ Die amtliche Begründung zum 12. RÄStV führt hierzu nichts aus, und auch die Begriffsbestimmungen des § 2 Abs. 2 RStV enthalten keine Definitionen. Allerdings kann auf die in § 11 Abs. 1 Satz 2 RStV verwendete Unterscheidung zwischen internationalem, europäischem, nationalem und regionalem Geschehen zurückgegriffen werden.¹⁵⁸⁶ Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Rundfunkurteilen darüber hinaus offenbar die lokale Ebene als unter der Region liegend und auf einen bestimmten Ort bezogen gewertet.¹⁵⁸⁷ Da auch der Rundfunkstaatsvertrag selbst in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Regionalfensterprogramme als zeitlich und räumlich begrenztes Programm mit regional begrenztem Inhalt definiert, wird man wohl folgendes annehmen müssen: Regionale Angebote, also solche, die sich auf ein räumlich abgrenzbares, überörtliches Gebiet¹⁵⁸⁸ beziehen, sind zulässig. Auf einen bestimmten Ort bezogene Angebote sind „lokal“. Wegen der Schutzfunktion für die Verlagsangebote ist eine Orientierung am Lokalteil von Presseerzeugnissen sinnvoll.¹⁵⁸⁹

1581 Hahn, ZRP 2008, 217 (220); zumindest krit. auch Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 87 f.; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 13.

1582 Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 88.

1583 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 13.

1584 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 126; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 13.

1585 Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 88; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 130.

1586 S. dazu oben S. 146.

1587 BVerfGE 74, 279 (333), so auch Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 131.

1588 Beispielsweise die Metropolregion Rhein-Neckar oder das Ruhrgebiet.

1589 Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 132.

Der Begriff „flächendeckend“ hat eine räumliche und eine inhaltliche Komponente.¹⁵⁹⁰ Den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist also nicht per se verboten, lokale Themen anzusprechen, sondern eine Berücksichtigung der Belange privater Anbieter im Sinne des Belassenes nennenswerter wirtschaftlicher Gebiete für die lokale Berichterstattung auferlegt.¹⁵⁹¹

b) Bewertung

Gegen die Vorschrift bestehen keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass ein generelles Verbot von lokalen und regionalen Rundfunkprogrammen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nicht mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu vereinbaren ist.¹⁵⁹² Durch die Vorschrift des § 11d Abs. 5 Satz 3 RStV wird den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die lokale (nicht aber regionale¹⁵⁹³) Berichterstattung erschwert, nicht aber vollkommen untersagt.¹⁵⁹⁴

Dies erscheint angesichts der hohen Konzentration gerade im Bereich der Lokalpresse¹⁵⁹⁵ angemessen. Könnten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vollumfänglich auch lokale Berichterstattung in ihren Telemedien betreiben, bestünde die Gefahr, dass die Nutzer sich dort die gewünschten Informationen besorgen, anstatt eine lokale Tageszeitung (oder deren Telemedienangebot¹⁵⁹⁶) zu kaufen.¹⁵⁹⁷ Ein angemessener Ausgleich zwischen der Anstaltsautonomie kann deshalb in der beschriebenen verfassungskonformen Auslegung liegen, wonach die Rundfunkanstalten eine hinreichende Programmautonomie dadurch wahren, dass ihnen die lokale Berichterstattung nicht generell, sondern nur inhaltlich und örtlich allumfassend untersagt wird.¹⁵⁹⁸

4. Verbot nichtsendungsbezogener presseähnlicher Angebote

§ 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Hs. 2 RStV bestimmt, dass „nichtsendungsbezogene presseähnliche Angebote“ nicht zulässig sind. Die Landesgesetzgeber bezweckten mit der Schaffung des § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Hs 3 RStV einen Schutz der Presse(anbieter) durch eine Begrenzung der Tätigkeit öf-

1590 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 13.

1591 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV, Rn. 13.

1592 BVerfGE 74, 279 (333).

1593 Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 132; sofern „regionaler“ und „lokaler“ Bereich zusammenfallen, wie dies beispielsweise im Stadtstaat Bremen der Fall ist, ist das Verbot „flächendeckender“ Berichterstattung bei verfassungskonformer Auslegung zu lockern; s. dazu Hahn, ZRP 2008, 217 (220), insbes. Fn. 37) und Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 135.

1594 Hahn, ZRP 2008, 217 (220); Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 89.

1595 Röper, MP 2008, 420 (424).

1596 S. zur Verlagerung lokaler Verlage ins Internet Röper, MP 2008, 420 (423).

1597 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 130.

1598 So im Ergebnis Hahn, ZRP 2008, 217 (220); Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 89; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 13; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 135.

fentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten.¹⁵⁹⁹ Die Norm kann deshalb als eine Vorschrift des Wettbewerbsrechts im weiteren Sinne verstanden werden.¹⁶⁰⁰ Sie war und ist der zentrale Streitpunkt zwischen privaten Verlagen und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten um die Reichweite des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Telemedienbereich. Zuletzt gab es innerhalb der ARD und des ZDF sogar umstrittene Überlegungen, auf eine eigenständige Textberichterstattung in den Telemedien zu verzichten.¹⁶⁰¹

a) Begriff und Umfang

aa) Sendungsbezug

Verboten sind allein nicht sendungsbezogene presseähnliche Angebote. Soweit also ein Sendungsbezug besteht, ist das jeweilige Angebot zulässig.¹⁶⁰² In diesem Fall sind aber die Maßgaben des § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 RStV zu beachten. Auf die Ausführungen hierzu wird verwiesen.¹⁶⁰³

bb) Presseähnlichkeit

Presseähnliche Angebote sind nach § 2 Abs. 2 Nr. 20 RStV „nicht nur elektronische Ausgaben von Printmedien, sondern alle journalistisch-redaktionell gestalteten Angebote, die nach Gestaltung und Inhalt Zeitungen oder Zeitschriften entsprechen.“

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gehen davon aus, dass ihre Telemedienangebote generell nicht presseähnlich sind. Die ARD verweist auf für digitale Medien typischen Gestaltungselemente wie Bewegtbilder, Bild- und Tonkombinationen und eine durch fortlaufende Aktualisierung geprägte Dynamik.¹⁶⁰⁴ Auch das ZDF sieht die dauernde Aktualisierung, die Verwendung von Links und Bewegtbildern als wesentliches Unterscheidungsmerkmal, denn das exemplarisch angeführte Portal „heute.de“ sei im Gegensatz zur Presse „nicht auf Foto und Text als Gestaltungselement beschränkt“. ¹⁶⁰⁵ Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten stellen also beim zu ziehenden Vergleich mit der Presse *erstens* darauf ab, dass Presseangebote statisch seien. *Zweitens* soll die Presse von einer Kombination aus (stehendem) Bild und Text geprägt sein.¹⁶⁰⁶ Im Ergebnis wären von der Be-

¹⁵⁹⁹ Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 15 f.

¹⁶⁰⁰ Papier/Schröder, Gutachten, abgedr. in epd medien Nr. 60/2010, 16 (23).

¹⁶⁰¹ S. Der Spiegel Nr. 6/2012 vom 06.02.2012, S. 77: „Online-Kompromiss spaltet ARD“.

¹⁶⁰² Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 28.

¹⁶⁰³ S. oben S. 169 ff.

¹⁶⁰⁴ Telemedienkonzepte der gemeinschaftlichen Angebote der ARD, S. 29 (abrufbar unter <http://www.swr.de/unternehmen/gremien/dreistufentest/-/id=4862958/property=download/nid=4439636/1xc847n/tk-ard.pdf>; zuletzt abgerufen am 23.04.2010; Eberle, AfP 2008, 329 (331 f.).

¹⁶⁰⁵ Konzept der Telemedienangebote des ZDF, S. 21; zugleich wird aber betont, künftig noch stärker auf audiovisuelle Gestaltung setzen zu wollen. Damit solle das Medium Internet umfassender genutzt werden, als bei stark textbasierter Darstellung der Inhalte (aaO, S. 9 f., abrufbar unter <http://www.unternehmen.zdf.de/index.php?id=577#c851>, zuletzt abgerufen am 19.04.2012).

¹⁶⁰⁶ In diese Richtung auch Degenhart, CR 2011, 231 (235).

griffsbestimmung des § 2 Abs. 2 Nr. 20 RStV ausschließlich statische e-Paper¹⁶⁰⁷ erfasst, nicht aber textbasierte Webseiten.¹⁶⁰⁸

(1) Statische Darstellung

Dem ersten Ansatz kann nicht gefolgt werden, da eine solche Auslegung mit dem Wortlaut der Legaldefinition presseähnlicher Angebote in § 2 Abs. 2 Nr. 20 RStV nicht im Einklang steht.¹⁶⁰⁹ Danach sollen eben „*nicht nur* elektronische Ausgaben von Printmedien, sondern *alle* journalistisch-redaktionell gestalteten Angebote, die nach Gestaltung und Inhalt Zeitungen oder Zeitschriften entsprechen“ erfasst sein. Der Gesetzgeber hat den Begriff der presseähnlichen Angebote also gerade nicht formalistisch auf „Printklone“¹⁶¹⁰ reduziert, sondern auf die journalistisch-redaktionelle Aufbereitung und gestalterische und inhaltliche Entsprechung zur Presse abgestellt. E-Paper sind damit nur ein Unterfall presseähnlicher Angebote, der Begriff erschöpft sich darin jedoch nicht.

Dass nicht nur die e-Paper erfasst sein können, wird auch anhand der Begründung zum 12. RÄStV deutlich.¹⁶¹¹ Danach sollte mit dem auf dem Begriff der presseähnlichen Angebote aufbauenden Verbotstatbestand des § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 RStV verhindert werden, dass die Rundfunkanstalten bei nichtsendungsbezogenen Telemedien einen inhaltlichen und gestalterischen Schwerpunkt in Texten setzen; nichtsendungsbezogene Telemedien müssen also im Umkehrschluss einen Schwerpunkt in hörfunk- und/oder fernsehähnlicher Gestaltung haben, wobei Textbestandteile enthalten sein dürfen, um den Zugriff zum Angebot zu ermöglichen und erfassbar zu machen und eine dem Thema angemessene Kombination von Text, Bild und Ton aufweisen.¹⁶¹² Diese Ausführungen wären überflüssig, wenn der Gesetzgeber mit den Rundfunkanstalten davon ausgegangen wäre, dass nur statische e-Paper und nicht auch Webseiten vom Begriff der presseähnlichen Angebote erfasst sein sollen.¹⁶¹³ Der angestrebte Schutz für die Presse(anbieter)¹⁶¹⁴ würde nahezu vollständig verfehlt, würde man lediglich die wirtschaftlich nicht sonderlich relevanten e-Paper erfassen.¹⁶¹⁵

(2) Gestalterische Entsprechung

Entscheidend ist deshalb die zweite von den Rundfunkanstalten gegebene Begründung für die Be-

1607 Siehe dazu oben S. 13.

1608 Gerhardt, AfP 2010, 16 (18).

1609 So zutreffend Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV Rn. 62; Gerhardt, AfP 2010, 16 (18); Gersdorf, AfP 2010, 421 (431).

1610 So die treffende Bezeichnung bei Neuberger, in Fasel, Christoph (Hrsg.), Qualität und Erfolg im Journalismus, S. 165.

1611 Vergleiche zu den Entwurfsfassungen und zur Entwicklung der Begriffe Müller-Terpitz, AfP 2008, 335 (337 f.).

1612 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 17.

1613 Gerhardt, AfP 2010, 16 (19).

1614 Ory, AfP 2010, 20 (23).

1615 Gerhardt, AfP 2010, 16 (19); Müller-Terpitz, AfP 2008, 335 (337 f.).

stimmung der Presseähnlichkeit. Abzustellen ist nach dem ausdrücklichen Wortlaut auf *Zeitungen und Zeitschriften*, nicht auf die Onlineangebote der Verlagshäuser.¹⁶¹⁶ Angebote der Druckpresse zeichnen sich durch eine gestalterische Kombination aus Text, Grafik und Bild aus.¹⁶¹⁷ Dass dieses Kriterium entscheidend ist, wird auch anhand der amtlichen Begründung zum 12. RÄStV deutlich:

*„Mit dieser Vorschrift trägt der Gesetzgeber dem Umstand Rechnung, dass für die Nutzung im Internet gestaltete Angebote regelmäßig aus einer von den Nutzern erwarteten Kombination verschiedener Elemente bestehen, die Text, Ton und Bild verbinden. Vor diesem Hintergrund soll der Tendenz begegnet werden, dass von den Rundfunkanstalten angebotene nichtsendungsbezogene Telemedien den inhaltlichen und gestalterischen Schwerpunkt in Texten setzen.“*¹⁶¹⁸

Die Presse ist also ein Lesemedium.¹⁶¹⁹ Presseähnlichkeit ist aber nicht schon beim schlichten Verwenden von Texten gegeben, denn – so die weiteren Ausführungen in der amtlichen Begründung des 12. RÄStV – Lesen ist einerseits Kulturtechnik und zum Erfassen bestimmter multimedialer Angebote zwingend notwendig.¹⁶²⁰ Zum anderen soll es angemessen sein, „dass nichtsendungsbezogene Telemedien eine dem jeweiligen Thema entsprechende Kombination von Text, Ton und Bild aufweisen.“¹⁶²¹ Anderenfalls hätten es die Presseanbieter in der Hand, durch die Veränderung ihrer Angebote die Tätigkeitsfelder der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach Belieben auszuweiten oder einzuschränken.¹⁶²² Auch wenn mit dem Verbot nicht sendungsbezogener presseähnlicher Angebote der Schutz der Presseanbieter bezweckt wird, geben die gesetzlichen Regelungen nichts für eine solche Befugnis der Presseanbieter her. Presseähnlichkeit ist folglich nur gegeben, wenn das Angebot schwerpunktmäßig aus Texten besteht.¹⁶²³ In gestalterischer Hinsicht kann die Entsprechung zur Presse in der bereits erwähnten Kombination von Grafik, Bild und Text liegen, aber auch in Spaltensetzung, unterschiedlich gestalteten Überschriften und unterschiedlichen Satz-

1616 Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 106. Vergleichsbasis wäre also „Der Spiegel“, nicht aber „Spiegel Online“.

1617 Gersdorf, AfP 2010, 421 (431).

1618 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 17.

1619 Bullinger, JZ 1996, 385 (388); Möllers, AfP 2008, 241 (244); im Ergebnis auch LG Köln, ZUM-RD 2012, 613 (618 f.); entscheidend sei, ob das Angebot sich aus Sicht des Nutzers als Ersatz für die Lektüre von Presse im Sinne von Zeitungen oder Zeitschriften darstelle und dass die „zeitungsähnlichen“ Textbeiträge eine „optische Dominanz“ haben.

1620 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 17 f. Insoweit plastisch: Neuhoff, ZUM 2012, 371 (382): „Die Begriffe Text und Presse sind nicht gleichzusetzen“.

1621 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 18.

1622 LG Köln, ZUM-RD 2012, 613 (618).

1623 Gerhardt, AfP 2010, 16 (20); Gersdorf, AfP 2010, 421 (431); ähnlich Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV, Rn. 62.; aA: Papier/Schröder, Gutachten, abgedr. in epd medien Nr. 60/2010, 16 (27), die aus der amtlichen Begründung sogar ableiten wollen, dass im Einzelfall sogar überwiegend Text verwendet werden kann, wenn es dem Thema angemessen ist.

größen.¹⁶²⁴

Das Kriterium der inhaltlichen Entsprechung ist hingegen zur Abgrenzung nicht tauglich¹⁶²⁵, denn das Spektrum von den in Zeitschriften und Zeitungen behandelten Themen reicht von Nachrichten über Politik und Weltgeschehen bis hin zum Boulevard und speziellen Themen in Fachzeitschriften für Angler, und auch die Darstellungsformen (Kommentar, Bericht, Glosse usw.) variieren. Die Gegenansicht¹⁶²⁶ verkennt zudem, dass die Intention der Gesetzgeber nicht auf eine (wie auch immer geartete) funktionale Ersetzung der Presse abhebt¹⁶²⁷, sondern auf die inhaltliche und gestalterische Schwerpunktsetzung „in Texten“.¹⁶²⁸

Im Ergebnis wird man die inhaltliche Entsprechung so verstehen müssen, dass das betreffende Angebot nach seinem Gesamteindruck ein „Lesemedium“ ist.¹⁶²⁹ Nicht presseähnlich ist ein Angebot, wenn es die dem Internet entsprechende Gestaltung – also die Kombination aus Text, Bild, Ton und Bewegtbild, Links, und Interaktivität – aufweist.¹⁶³⁰

cc) Angebot

Unklar ist auch, was mit dem Begriff des Angebots gemeint ist. Der Rundfunkstaatsvertrag versteht darunter grundsätzlich Fernseh- und Hörrundfunk sowie Telemedien.¹⁶³¹ Dieser Oberbegriff für sämtliche Angebotsformen kann innerhalb der sich auf Telemedien beziehenden Regelung des § 11d RStV jedoch nicht gemeint sein.¹⁶³²

Das ZDF will ein Angebot nicht bei Onlineauftritten zu einzelnen Sendungen, Einzelbeiträgen bzw. Einzelementen und Einzelartikeln bejahen, sondern nur bei abgrenzbaren Gesamtheiten von Einzelementen und Einzelinhalten.¹⁶³³ Auf welcher Ebene die Gesamtschau erfolgen soll, also auf Ebene von Rubriken der Seiten einzelner Sendungen¹⁶³⁴, der einzelnen Sendungen¹⁶³⁵, Sparten¹⁶³⁶

1624 Gersdorf, AfP 2010, 421 (432).

1625 Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 4 f.; Gersdorf, AfP 2010, 421 (432); Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 106; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 2 RStV, Rn. 62; Papier/Schröder, Gutachten, abgedr. in epd medien Nr. 60/2010, 16 (28); Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 306.

1626 Gerhardt, AfP 2010, 16 (20); Stadelmaier, epd medien 8/2010, 4 (5).

1627 In diese Richtung offenbar aber Ladeur, „Presseähnliche“ Online-Dienste der Öffentlich-Rechtlichen, abrufbar unter <http://www.telemedicus.info/article/1829-Presseaeahnliche-Online-Dienste-der-Oeffentlich-Rechtlichen.html> (zuletzt abgerufen am 04.01.2013), wonach der Begriff der „Presseähnlichkeit“ institutionell zu interpretieren sei.

1628 Gersdorf, AfP 2010, 421 (432).

1629 Wimmer, AfP 2009, 321 (322).

1630 Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 108; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 307; Schmidt/Eicher, epd medien 45/46/2009, 5 (9 f.).

1631 S. dazu oben S. 151.

1632 Krit. zur wenig präzisen Begriffsverwendung: Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 82, Schmidt/Eicher, epd medien 45/46/2009, 5 (7).

1633 Konzept der Telemedienangebote des ZDF, S. 4 (s. Fn. 1605).

1634 Beispielsweise die zur Sendung „Terra X“ gehörende Kategorie „Das alte Ägypten“, abrufbar unter <http://aegypten.zdf.de/ZDFde/inhalt/10/0,1872,8219530,00.html?dr=1> (zuletzt abgerufen am 23.03.2012).

1635 Beispielsweise zur Sendung „Terra X“, abrufbar unter <http://terra-x.zdf.de/> (zuletzt abgerufen am 23.03.2012).

1636 Beispielsweise zur Kategorie Sport, abrufbar unter <http://sport.zdf.de/> (zuletzt abgerufen am 23.03.2012).

oder gar des Gesamtangebots¹⁶³⁷, wird allerdings nicht erläutert. Dagegen wendet sich Gerhardt mit dem Argument, dass bereits das Einbinden einer kurzen Sequenz von Bewegtbildern in dem betreffenden Ressort oder der Gesamtseite ausreiche, um die Presseähnlichkeit dieses gesamten Ressorts oder der Gesamtseite zu verneinen, und das Verbot damit leerliefe.¹⁶³⁸ Dagegen spricht allerdings, dass es auf den Gesamteindruck eines Lesemediums ankommen muss. Es reicht also nicht aus, dass auf einer verlinkten und untergeordneten Seite eine kurze Filmsequenz eingefügt ist. Eine kleinteilige, auf einzelne Unterseiten und Artikel abstellende Betrachtung wäre zudem lebensfremd und praktisch nicht umsetzbar. So verweist das ZDF zutreffend darauf, dass die Erstellung von Konzepten und die Formulierung von Inhalten, Zielgruppen und die Festlegung von Verweildauern (vgl. § 11f RStV) „praktisch unmöglich“ würde.¹⁶³⁹

Mit dem hier in Rede stehenden Begriff „Angebote“ können letztlich nur abgrenzbare Bestandteile des gesamten Telemedienbestands der Rundfunkanstalten gemeint sein, also Rubriken und Sparten, die ein in sich geschlossenes Gesamtangebot ergeben.¹⁶⁴⁰ Eine pauschale Gesamtschau sämtlicher Telemedienangebote ist damit ausgeschlossen, da der Bezugspunkt für das Vorliegen eines presseähnlichen Angebots nicht hinreichend konkretisiert würde. Dem hat sich auch das Landgericht Köln angeschlossen, indem es tagesschau.de und die zugehörige App als in sich geschlossene Angebote gewertet hat.¹⁶⁴¹

b) Bewertung

Der vom Gesetzgeber bezweckte Schutz der Presseanbieter ist angesichts der verfassungsrechtlichen Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG im Grundsatz nicht zu beanstanden.¹⁶⁴² Sofern Presseanbieter sich in das Internet verlagern müssen und Weiterentwicklungen von Zeitschriften und Zeitungen im weitesten Sinn – also dem Internet gemäß Fortentwicklungen der Lesemedien – anbieten, ist es nicht problematisch, wenn die Rundfunkanstalten insoweit beschränkt werden. Dies gilt insbesondere deshalb, weil bei Lesemedien im weitesten Sinn die – analog zur klassischen Druckpresse – Wirkmacht geringer ausgeprägt sein dürfte als bei Bewegtbildangeboten und der Bedarf nach einem öffentlich-rechtlichen Korrektiv schon nach klassischer Argumentation geringer ist.

1637 Eingangsseite ist zdf.de, die unter anderem alle anderen Spartenseiten und Sendungen verlinkt. Für das Gesamtangebot der Anstalt sprechen sich Schmidt/Eicher, *epd medien* 45/46/2009, 5 (9 f.); ähnlich (aber widersprüchlich) Peters, *Öffentlich-rechtliche Online-Angebote*, der in Rn. 305 zwar auf „das Gesamtangebot der Anstalt“ abstellt, in Rn. 307 aber von einzelnen Angeboten spricht. Gemeint ist deshalb wohl eher ein Spartenangebot.

1638 Gerhardt, *AfP* 2010, 16 (19); krit. auch Ory, *AfP* 2010, 20 (23); dieses Risiko gestehen auch Papier/Schröder, *Gutachten*, abgedr. in *epd medien* Nr. 60/2010, 16 (29) zu.

1639 Konzept der Telemedienangebote des ZDF, S. 4 (s. Fn. 1605).

1640 Dies ist beispielsweise der Fall bei der Kategorie „Sport“, s. Fn. 1636. S. zur Bündelung in Portalen unten S. 198.

1641 LG Köln, *ZUM-RD* 2012, 613 (616).

1642 S. oben S. 88.

Den Rundfunkanstalten wird nach der geltenden Regelung nicht generell das Verwenden von Texten untersagt, sondern nur solche Angebote, die *überwiegend* aus Texten bestehen und den Eindruck eines Lesemediums vermitteln. Multimediale Anwendungsformen, wie sie im World Wide Web zunehmend vertreten sind, bleiben also ausdrücklich möglich. Dies ist eine Konsequenz aus der Konvergenz der Medien¹⁶⁴³: Rundfunk und Presse haben sich aufeinander zubewegt und verbinden sich im Hybridmedium Internet. Da für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine entsprechende Aufgabenzuschreibung besteht, muss ihnen die dem Medium angemessene Darstellungsform zum Erfüllen dieses Auftrags offen stehen.¹⁶⁴⁴ Umgekehrt können Presseanbieter nicht die dem Internet angemessenen Darstellungs- und Gestaltungsformen für sich reklamieren¹⁶⁴⁵, sondern allenfalls diejenigen, die einer Weiterentwicklung der klassischen Druckpresse entsprechen.

5. Negativliste

§ 11d Abs. 5 Satz 4 RStV verweist schließlich auf eine sog. Negativliste. Diese führt Angebotsformen auf, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten versagt sind.¹⁶⁴⁶ Die Liste ist abschließend.¹⁶⁴⁷ Nach der Gesetzesbegründung begrenzt sie „öffentlich-rechtliche Telemedien weiter“ und enthält „insbesondere solche Angebote (...), die für Erwerbszwecke kommerzieller Anbieter relevant“¹⁶⁴⁸ sind. Damit wird auch an dieser Stelle den (wirtschaftlichen) Interessen der privaten Konkurrenten der Rundfunkanstalten Rechnung getragen.

Bedenken gegen eine Negativliste werden im Hinblick auf das Gebot der Staatsferne erhoben.¹⁶⁴⁹ Eine pauschale Bewertung der Negativliste ist allerdings nicht möglich. Zum einen unterscheiden sich die in der Liste enthaltenen Angebotsformen und müssen gesondert auf ihre Zulässigkeit vor den Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG untersucht werden. Zum anderen sind Teile der aufgeführten Angebote nur dann unzulässig, wenn sie keinen Sendungsbezug aufweisen; Peters spricht insoweit von relativen Negativfällen.¹⁶⁵⁰

Übergreifend kann nur folgendes festgehalten werden: Zumindest die derzeit geltende Liste enthält nur solche Angebotsformen, die von den Rundfunkanstalten auch vor Inkrafttreten des 12. RÄStV nicht bereitgestellt wurden.¹⁶⁵¹ Sie finden auch keine Entsprechung im klassischen Rundfunkpro-

1643 S. dazu oben S. 23 ff.

1644 Papier/Schröder, Gutachten, abgedr. in epd medien Nr. 60/2010, 16 (29).

1645 Neuhoff, ZUM 2012, 371 (377).

1646 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 14.

1647 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 138.

1648 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 19.

1649 Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 90 f.; krit. auch Eberle, AfP 2008, 329 (334) im Hinblick auf die Gefahr des „Zensurverdachts“ durch den Gesetzgeber. AA: Dörr, Funk-Korrespondenz 48/2008.

1650 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 141.

1651 Eberle, AfP 2008, 329 (334).

gramm. Der Aspekt des Substituts für klassische Rundfunkprogramme kann insoweit nicht geltend gemacht werden.

a) Sendungsbezug

Ob ein Sendungsbezug vorliegt, ist wiederum nach Maßgabe des § 2 Abs. 2 Nr. 19 RStV zu beurteilen. Insofern kann auf die Ausführungen auf S. 169 ff. verwiesen werden. Allerdings ist hier zu beachten, dass die Legaldefinition eines sendungsbezogenen Telemediums in § 2 Abs. 2 Nr. 19 RStV wohl im Hinblick auf § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Nr. 3 RStV geschaffen wurde. Auf die in der Negativliste aufgeführten Fälle lässt sich insbesondere die Notwendigkeit, die in der Sendung genutzten Quellen und Materialien zum Teil nicht ohne Widersprüche anwenden. So verbietet beispielsweise Nr. 17 der Negativliste „Foren, Chats ohne Sendungsbezug und redaktionelle Begleitung“. Wird – was in der Praxis die Regel sein dürfte – im Chat das Thema der Sendung oder ein Aspekt davon zur Diskussion gestellt, fehlte bereits das Nutzen der in der Sendung verwendeten Materialien oder Quellen und das Angebot wäre unzulässig. Um dies zu umgehen müsste die Redaktion pro forma eine bislang nicht verwendete Quelle als „Aufhänger“ finden, um eine Diskussion zu starten. Ein solcher Formalismus kann dadurch verhindert werden, dass der Sendungsbezug im Rahmen der Negativliste abweichend von der unpassenden Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 2 Nr. 19 RStV auch dann annimmt, wenn das Thema der Sendung behandelt wird, auch wenn nicht auf die Materialien „zurückgegriffen“ wird.¹⁶⁵²

b) Einzelfälle

aa) Nr. 1: Anzeigenportale usw.

Nach Nr. 1 der Negativliste sind Anzeigenportale, Anzeigen und Kleinanzeigen verboten. Portale sind Websites, auf denen thematisch vergleichbare oder häufig benötigte Dienste gebündelt dargestellt werden.¹⁶⁵³ Anzeigenportale sind also Webauftritte, die nicht von der Redaktion ausgehende Mitteilungen Dritter bündeln. Zu beachten ist, dass sich dieses Verbot nicht auf Anzeigen gegen Entgelt bezieht, sondern auch kostenfreie Anzeigen erfasst sind.¹⁶⁵⁴

Dass die Gesetzgeber den Rundfunkanstalten derartiges untersagt haben, ist nicht zu beanstanden. Ein hinreichendes privates Angebot im World Wide Web ist – oftmals als „crossmediale“ Fortschreibung eines Presseerzeugnisses – verfügbar. Da es sich bei Anzeigen ohnehin um nicht redak-

¹⁶⁵² So Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 161 f. Dort werden neben dem hier übernommenen Beispiel der Chats auch weitere Beispiele genannt.

¹⁶⁵³ Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 170; auf die hier vorliegende Problematik bezogen will Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 151 sie systematisch als Unterfall des Angebots verstehen. S. aber zur ungenauen Verwendung des Begriffs „Angebot“ im RStV oben S. 186 f.

¹⁶⁵⁴ Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 152.

tionell bearbeitete Inhalte handelt, wäre überdies auch keine journalistisch-redaktionelle Veranlassung und Gestaltung der Inhalte gegeben.¹⁶⁵⁵

bb) Nr. 2: Branchenregister und -verzeichnisse

Nr. 2 der Negativliste versagt den Rundfunkanstalten Branchenregister und -verzeichnisse. Eine solche Auflistung von Anbietern von Werk- und Dienstleistungen einer bestimmten Branche mit Adress- und Kontaktinformationen ist regelmäßig nicht journalistisch-redaktionell gestaltet¹⁶⁵⁶ und zählt aus diesem Grund nicht zum *klassischen* Funktionsauftrag der Rundfunkanstalten. Daraus folgt allerdings, dass journalistisch-redaktionell veranlasste und gestaltete Listen besonders zuverlässiger und erfahrener Spezialisten zulässig sein können.¹⁶⁵⁷ Da insoweit der Orientierungsfunktion Genüge getan werden kann, ist das Verbot nicht zu beanstanden.

cc) Nr. 3: Preisvergleichsportale

Nr. 3 der Negativliste nennt Preisvergleichsportale sowie Berechnungsprogramme (z.B. Preisrechner, Versicherungsrechner). Preisvergleichsportale sind Telemedien, mit denen die Preise für bestimmte Dienst- oder Werkleistungen oder Waren online verglichen werden können.¹⁶⁵⁸ Preisrechner und Versicherungsrechner sind lediglich Beispiele für Berechnungsprogramme. Auch Gehaltsrechner könnten also beispielsweise solche Berechnungsprogramme sein.¹⁶⁵⁹ Peters spricht sich angesichts der von den Gesetzgebern angeführten Beispiele dafür aus, dass nur die Berechnung von entgeltlichen Leistungen untersagt ist.¹⁶⁶⁰ Das überzeugt angesichts des ansonsten offenen Wortlauts nicht, denn der Sinn und Zweck der Vorschrift liegt im Schutz privater Anbieter. Diese finanzieren sich auch und gerade durch die auf den Webangeboten geschalteten Werbeeinblendungen, so dass auch (vermeintlich) nichtkommerzielle Berechnungen erfasst sind.

Das Verbot ist – da es lediglich „automatisierte“ Dienstleistungen (wie sie auch von Privaten angeboten werden) untersagt und journalistisch-redaktionelle Bewertungen unproblematisch nach den allgemeinen Regeln zulässig bleiben – unbedenklich.

dd) Nr. 4: Bewertungsportale

Verboten sind auch Bewertungsportale für Dienstleistungen, Einrichtungen und Produkte. Solche

¹⁶⁵⁵ S. dazu oben S. 175 ff.

¹⁶⁵⁶ Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 155.

¹⁶⁵⁷ Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 155.

¹⁶⁵⁸ Beispielsweise bei billiger.de, abrufbar unter <http://www.billiger.de/> oder idealo.de, abrufbar unter <http://www.ideal.de/> (beide zuletzt abgerufen am 26.03.2012).

¹⁶⁵⁹ Beispielsweise der Gehaltsrechner nettolohn.de, abrufbar <http://www.nettolohn.de/> oder der Rechner zu den Entgeltgruppen des Tarifvertrags der Länder bei öffentlicher-dienst.info, abrufbar unter <http://oeffentlicher-dienst.info/tv-l/> (beide zuletzt abgerufen am 26.03.2012).

¹⁶⁶⁰ Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 159.

Portale zeichnen sich dadurch aus, dass die Bewertung dem einzelnen Nutzer offen steht und nicht durch eine Redaktion erfolgt.¹⁶⁶¹ Da das Verbot sich also nur auf nicht-redaktionelle Bewertungen des Nutzers bezieht und journalistisch-redaktionelle Bewertungen zu einzelnen Dienstleistungen nicht ausgeschlossen sind¹⁶⁶², ist es nicht zu beanstanden und schützt private Angebote, die in dieser Form nicht dem Angebotsprofil der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entsprechen. Da es sich um ein gesondertes Portal handeln muss¹⁶⁶³, sind auch Bewertungen des Angebots der Rundfunkanstalten und Kommentarfunktionen als internetspezifisches Pendant des klassischen Leserbriefs nicht ausgeschlossen.¹⁶⁶⁴

ee) Nr. 5: Börsen

Nach Nr. 5 der Negativliste sind den Rundfunkanstalten Partner-, Kontakt-, Stellen- und Tauschbörsen untersagt. Damit sind „virtuelle Marktplätze“ zu den genannten Themenbereichen gemeint.¹⁶⁶⁵ Derartige Angebote zählen nicht zum klassischen Funktionsauftrag der Rundfunkanstalten, eine entsprechende Weiterentwicklung im Netz ist also nicht gegeben. Vielmehr wird über die kommunikative (Orientierungs-) Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hinaus der Bereich privater Dienstleistungen betreten.

ff) Nr. 6: Ratgeberportale ohne Sendungsbezug

Hain hält das Verbot von Ratgeberportalen ohne Sendungsbezug für verfassungswidrig. Er begründet dies damit, dass ein so weitreichendes Verbot auch Angebote erfasse, die funktionsnotwendig seien. Beratung sei Bestandteil des klassischen Rundfunkauftrags.¹⁶⁶⁶ Daran ist richtig, dass die Beratung zur allgemeinen Aufgabenbeschreibung der Rundfunkanstalten in § 11 Abs. 1 RStV gezählt wird. Wie ausgeführt kann durch Beratungsleistung durch die Rundfunkanstalten der Orientierungsfunktion gedient werden.

Allerdings besteht hier immer die Gefahr, dass über die – allgemeine – Beratung hinaus ein Bereich betreten wird, der einer klassischen Dienstleistung nahe kommt.¹⁶⁶⁷ Vergleichbare Angebote sind im Internet in großer Zahl vorhanden, und dem Gesetzgeber steht ein weitreichender Gestaltungsspielraum zu.¹⁶⁶⁸ Deshalb kann solchen Angeboten nicht generell eine Funktionsnotwendigkeit zuge-

¹⁶⁶¹ Beispielsweise das Bewertungsportal „holidaycheck“ für Hotels und Urlaubsreisen, abrufbar unter <http://www.holidaycheck.de/> (zuletzt abgerufen am 26.03.2012).

¹⁶⁶² Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 161.

¹⁶⁶³ S. dazu schon oben S. 189.

¹⁶⁶⁴ Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 162.

¹⁶⁶⁵ Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 164.

¹⁶⁶⁶ Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 89.

¹⁶⁶⁷ S. dazu oben S. 149.

¹⁶⁶⁸ Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11d RStV, Rn. 14.

schrieben werden. Die Beeinträchtigung der Programmautonomie wird darüber hinaus dadurch deutlich abgemildert, dass Ratgeber nur ohne Sendungsbezug unzulässig sind.

gg) Nr. 7: Business-Networks

Business-Networks sind als besonderer Fall sozialer Netzwerke und damit als „web 2.0“-Anwendung zu werten.¹⁶⁶⁹ Sie bieten die Möglichkeit der Selbstdarstellung der eigenen beruflichen Fähigkeiten und für das gezielte Suchen nach Personen mit einer bestimmten Qualifikation. Überdies bestehen Austausch- und Kommunikationsmöglichkeiten. Solche Anwendungen schreiben keine der klassischen Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fort und dienen auch nicht der Orientierung im Netz bzw. im „Informationsdschungel“. Das Verbot ist deshalb im Hinblick auf die Marktchancen privater Anbieter gerechtfertigt.

hh) Nr. 8: Telekommunikationsdienstleistungen

Untersagt sind auch Telekommunikationsdienstleistungen im Sinne des § 3 Nr. 24 TKG. Da diese Dienste bereits das Vorliegen eines Telemediums ausschließen¹⁶⁷⁰, ist die entsprechende Regelung auf den ersten Blick überflüssig. Sie hat aber insoweit klarstellende Funktion, als damit auch in ein Telemedium integrierte Telekommunikationsdienste wie Internettelefonie ausgeschlossen werden.¹⁶⁷¹

Dieses Verbot ist unter den derzeitigen Bedingungen unproblematisch. Insbesondere der Zugang zum Internet (und den damit einhergehenden Informationen) ist heute kostengünstig und in der Bevölkerung weit verbreitet. Für eine der klassischen *technischen* Grundversorgung vergleichbare Auftragszuschreibung besteht also keine Veranlassung.

ii) Nr. 9: Wetten

Nr. 9 der Negativliste verbietet Wetten im Sinne von § 762 des Bürgerlichen Gesetzbuchs. Wetten im Sinn des BGB dienen der Bekräftigung widerstreitender Behauptungen.¹⁶⁷² Demjenigen Vertragspartner soll der Gewinn zufallen, dessen Behauptung sich als richtig erweist.¹⁶⁷³

Die praktische Relevanz dieses Verbotstatbestands dürfte gering sein: „Spiele“ im Sinne des § 762 BGB sind von diesem Verbot nicht umfasst, und von den Rundfunkanstalten ausgelobte Preise unterfallen den §§ 657, 661 BGB.¹⁶⁷⁴ Das Verbot ist aber nicht zu beanstanden, da Wettangebote an die

¹⁶⁶⁹ S. dazu oben S. 17.

¹⁶⁷⁰ S. dazu oben S. 157.

¹⁶⁷¹ Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 170 nennt als Beispiel den Anbieter „Skype“.

¹⁶⁷² Janoschek, in Beck-OK BGB, § 762, Rn. 4.

¹⁶⁷³ Grundlegend: RGZ 61, 153 (155 f.); RGSt 6, 421 (425).

¹⁶⁷⁴ Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 172.

Nutzer nicht dem beschriebenen öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen.

jj) Nr. 10: Softwareangebote

Verboten sind auch Softwareangebote, soweit nicht zur Wahrnehmung des eigenen Angebots erforderlich. Software bezeichnet sämtliche Programme, die auf einem Computer ausgeführt werden können.¹⁶⁷⁵ Sie wird angeboten, wenn sie zum Verbleib auf dem eigenen Computer über das Netzwerk heruntergeladen werden kann.¹⁶⁷⁶ Verhindert wird also, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch das Erstellen eigener Software in Konkurrenz zu privaten IT-Unternehmen treten. Da jedoch solche Software angeboten werden kann, die zur Wahrnehmung des Telemedienauftrags notwendig ist¹⁶⁷⁷ und journalistisch-redaktionelle Links¹⁶⁷⁸ zu anderweitigen Softwareanbietern grundsätzlich nicht verboten sind, bestehen gegen dieses Verbot keine Bedenken.

kk) Nr. 11: Routenplaner

Das Verbot von Routenplanern erfasst Programme, die eine Wegstrecke durch das Eingeben eines Ziel- und Endpunkts über das öffentliche Straßennetz berechnen. In der Regel ermöglichen diese Programme durch das Verändern diverser Parameter (keine Nutzung von Autobahnen, PKW-Fahren, schnellste oder kürzeste Strecke usw.) eine den Bedürfnissen des jeweiligen Nutzers individuell angepasste Routenführung.

Solche Programme werden von einer Vielzahl kommerzieller Anbieter im Internet (oftmals werbefinanziert) angeboten.¹⁶⁷⁹ Da für publizistische Angebote Kartenmaterial und Wegbeschreibungen nicht von diesem Verbot erfasst sind¹⁶⁸⁰, ist es nicht zu beanstanden, dass die Gesetzgeber die kommerziellen Interessen privater Anbieter durch das Verbot berücksichtigen.

ll) Nr. 12: Verlinkung ohne redaktionelle Prüfung

Nr. 12 der Negativliste verbietet „Verlinkung ohne redaktionelle Prüfung; Verlinkungen sollen ausschließlich der unmittelbaren Ergänzung, Vertiefung oder Erläuterung des Eigeninhalts (auch von Beteiligungsunternehmen) dienen und nicht unmittelbar zu Kaufaufforderungen führen.“

Das Verbot der Verlinkung¹⁶⁸¹ könnte problematisch im Hinblick auf die den Rundfunkanstalten zu-

¹⁶⁷⁵ Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 203.

¹⁶⁷⁶ Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 174.

¹⁶⁷⁷ Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 174 nennt als Beispiel den kostenlosen Flashplayer zum Abspielen von Videos. Zu denken ist etwa auch an die Tagesschau-Applikation für Mobiltelefone.

¹⁶⁷⁸ S. zur Nr. 12 der Negativliste sogleich.

¹⁶⁷⁹ Beispielsweise Nokia Maps, abrufbar unter <http://maps.nokia.com/> oder Falk, abrufbar unter <http://www.falk.de/routenplaner>, beide zuletzt abgerufen am 26.03.2012.

¹⁶⁸⁰ Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 175.

¹⁶⁸¹ S. zu den aus dem HTML-Standard herrührenden Möglichkeiten der Verknüpfung von Angeboten im World Wide Web oben S. 10.

kommende „Leuchtturmfunktion“ eines „verlässlichen Führers“ im Internet sein.¹⁶⁸² Die im HTML-Standard angelegte Möglichkeit, einzelne Angebote im World Wide Web miteinander zu verknüpfen¹⁶⁸³ ist zutreffend als das „Salz in der Suppe des Internets“¹⁶⁸⁴ bezeichnet worden, denn sie gibt dem World Wide Web sein besonderes Gepräge und verleiht ihm seine besondere Leistungsfähigkeit.¹⁶⁸⁵ Soweit man also den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit der hier vertretenen Ansicht einen spezifischen Onlineauftrag zuspricht, muss dieser sich also gerade auf die das Internet prägenden Möglichkeiten und damit Verlinkungen beziehen. Sollen die Rundfunkanstalten danach ein verlässlicher Zugang zum Internet sein, müssen sie dem Nutzer über die eigenen Angebote hinaus weitergehende zuverlässige Quellen erschließen können. Hieraus erklärt sich auch das Verbot der Verlinkung mit Kaufaufforderungen, da solche nicht dem öffentlich-rechtlichen Profil entsprechen.

Das Verbot erstreckt sich jedoch nur auf Verlinkungen ohne redaktionelle Prüfung. Dadurch wird zum einen sichergestellt, dass nicht durch ungeprüfte Verknüpfungen des Angebots mit Drittanwendungen das öffentlich-rechtliche Anforderungsprofil verfehlt wird.¹⁶⁸⁶ Zum anderen stellt dies eine dem Internet angemessene Anwendung des § 10 Abs. 1 RStV, also der anerkannten journalistischen Grundsätze, sicher: Werden Nachrichten durch die Verlinkung einer Primärquellen ergänzt, darf dies nicht blind erfolgen, sondern nur unter Prüfung des Wahrheitsgehalts und der Herkunft der Information.¹⁶⁸⁷

Das Beschränken von Verlinkungen auf „der unmittelbaren Ergänzung, Vertiefung oder Erläuterung des Eigeninhalts (auch von Beteiligungsunternehmen)“ dienende Links ist ebenfalls nicht zu beanstanden. Die Formulierung ist weiter gefasst als der „Sendungsbezug“¹⁶⁸⁸, lässt eine Verknüpfung sämtlicher Telemedien mit externen Quellen zu. Auch inhaltlich lassen die Alternativen der Ergänzung, Vertiefung oder Erläuterung genug Spielraum für redaktionelle Abwägungen und Entscheidungen.

mm) Nr. 13: Musikdownload

In öffentlich-rechtlichen Telemedien darf auch kein Musikdownload von kommerziellen Fremdproduktionen erfolgen. Hiervon werden Streamingangebote nicht erfasst, da sie nicht zum Download –

1682 S. dazu oben S. 57 und S. 129.

1683 S. dazu oben S. 10.

1684 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 177.

1685 Eberle, AfP 2008, 329 (329).

1686 S. zum Auftrag der Rundfunkanstalten oben S. 146 ff. und 160 ff.

1687 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 178.

1688 S. dazu oben S. 169.

und damit zum dauerhaften Übertragen auf den Rechner des Nutzers¹⁶⁸⁹ – vorgesehen sind.¹⁶⁹⁰ Da von diesem Verbot lediglich Fremdproduktionen erfasst sind und parallele Übertragungen des Musikprogramms von Radiosendern unproblematisch möglich bleiben, erweist sich diese mit Blick auf die Interessen der Musikindustrie aufgestellte Regelung als unbedenklich.

nn) Nr. 14: Spieleangebote ohne Sendungsbezug

Nr. 14 der Negativliste untersagt Spieleangebote ohne Sendungsbezug. Peters will unter den Begriff des Spiels nicht Angebote für Kinder oder Jugendliche fassen, deren Ziel primär darauf gerichtet sei, auf spielerische Weise Wissen zu vermitteln.¹⁶⁹¹ Für eine solche Einschränkung gibt der Wortlaut des Verbotstatbestands jedoch nichts her. Es ist auch nicht ersichtlich, wann ein Spiel „primär“ dem Lernen dienen soll, denn das von Peters angeführte „Wissens-Quiz“ bleibt ein der Unterhaltung dienendes Spiel. Anders gewendet: Auch ein Lernspiel ist ein Spiel, etwaige gewünschte Nebeneffekte ändern daran nichts.

Dies verstößt auch nicht gegen die Aufgabenbeschreibung der Rundfunkanstalten, die zweifellos Unterhaltung (und, soweit „Wissensspiele“ betroffen sind: Bildung) umfasst. Dass die Gesetzgeber die Rundfunkanstalten angesichts der Vielzahl privater Anbieter auf sendungsbezogene Spiele beschränken, ist nicht problematisch. Dadurch bleibt den Rundfunkanstalten unbenommen, behandelte Themen nach journalistischen (und den allgemeinen) Kriterien auch in Form von Spielen aufzubereiten.

oo) Nr. 15: Fotodownload ohne Sendungsbezug

Nr. 15 der Negativliste untersagt den Rundfunkanstalten Fotodownloads ohne Sendungsbezug. Wie schon beim Musikdownload erfasst das nur den Fall, dass eine (Bild-) Datei zum dauerhaften Verbleib auf dem Rechner des Nutzers angeboten wird. Das Einbinden von Bildern in die Telemedienangebote ohne Möglichkeit des Abspeicherns sind also nicht gemeint.¹⁶⁹²

Da das Kriterium des Sendungsbezugs grundsätzlich erfordert, dass auf für die Sendung genutzte Quellen und Materialien zurückgegriffen werden muss, liegt die Überlegung nahe, dass nur solche Fotos angeboten werden dürfen, die auch in einer konkreten Sendung gezeigt wurden. Wie ausgeführt¹⁶⁹³ kann die Legaldefinition des sendungsbezogenen Telemediums für die Fälle der Negativliste nicht unkritisch angewendet werden. Ausreichend ist deshalb der thematische Bezug zu einer

1689 Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 69.

1690 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 200.

1691 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 205.

1692 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 208.

1693 S. oben S. 189.

Fernseh- oder Hörfunksendung und dass das bereitgestellte Fotomaterial aus der Recherche zu ebendieser Sendung stammt.¹⁶⁹⁴ Nicht nötig ist aber, dass das nur exakt die Bilder aus der im Zuge der Recherche erstellten Reihe verwendet werden dürfen, die auch in der Fernsehsendung gezeigt wurden. Dadurch wird den Interessen von Fotoagenturen Rechnung getragen und gleichzeitig die publizistische Entscheidungsfreiheit der Rundfunkanstalten hinreichend gewahrt.

pp) Nr. 16: Veranstaltungskalender

Nr. 16 der Negativliste verbietet „Veranstaltungskalender (sendungsbezogene Hinweise auf Veranstaltungen sind zulässig)“. Die Rundfunkanstalten dürfen also keine eigenständigen kalendarischen Auflistungen über künftige Veranstaltungen anbieten. Da sendungsbezogene Hinweise zulässig sind, verbleibt den Rundfunkanstalten jedoch ein hinreichender Raum, um unter journalistischen Gesichtspunkten über bestimmte künftige Veranstaltungen zu berichten. Hier ist insbesondere der Sendungsbezug lediglich durch das Thema auszuweisen, da bei einer Veranstaltungsankündigung kaum auf Quellen einer Sendung zurückgegriffen werden kann.¹⁶⁹⁵

qq) Nr. 17: Foren/Chats ohne Sendungsbezug

Schließlich enthält Nr. 17 der Negativliste das Verbot von „Foren, Chats ohne Sendungsbezug und redaktionelle Begleitung; Foren, Chats unter Programm- oder Sendermarken sind zulässig. Foren und Chats dürfen nicht inhaltlich auf Angebote ausgerichtet sein, die nach den Nummern 1 bis 16 unzulässig sind.“ Foren sind Diskussionsplattformen, bei denen die einzelnen Nutzer nicht gleichzeitig, sondern asynchron Beiträge zum jeweiligen Thema verfassen.¹⁶⁹⁶ In Chats erfolgt der Austausch in Echtzeit, so dass sich ein „virtuelles Gespräch“ ergibt.¹⁶⁹⁷

Sendungsbezug kann, wie bereits ausgeführt, abweichend von § 2 Abs. 2 Nr. 19 RStV nicht vorliegen, wenn Materialien und Quellen der Sendung verwendet werden.¹⁶⁹⁸ In einem Chat wird regelmäßig das Thema der Sendung diskutiert werden und die Nutzer werden auch genau dies anstreben. Müsste die Rundfunkanstalt auf die Materialien oder Quellen der Sendung zurückgreifen, müsste dieses zur Diskussion gestellt werden oder zumindest als „Aufhänger“ genutzt werden; eine solche Einführung einer Quelle wäre willkürlich und nur ein pro forma vorzunehmender Akt, um zum eigentlich Thema – dem Thema der Sendung – zu gelangen. Deshalb liegt ein hinreichender Sendungsbezug vor, wenn das Thema das Chats oder Forums mit dem der Sendung identisch ist.

1694 AA: Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 208 f., der den thematischen Bezug ausreichen lassen will. Damit liefe der Verbotstatbestand aber weitgehend leer und der Wortlaut der Legaldefinition des § 2 Abs. 2 Nr. 19 RStV (Materialien und Quellen) würde völlig ignoriert.

1695 S. dazu oben S. 189.

1696 Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 91.

1697 Schmidl, IT-Recht von A-Z, S. 41; s. zu Foren und Chats allgemein oben, Fn. 98.

1698 S. dazu oben S. 189.

Die Notwendigkeit redaktioneller Begleitung des Chats oder des Forums dient dazu, nicht nur ein (an anderer Stelle vorhandenes) unreglementiertes Forum für Auseinandersetzungen aller Art zu bieten, sondern eine themenbezogene Diskussion sicherzustellen.¹⁶⁹⁹ Gerade hier äußert sich also wieder die Orientierungsfunktion, da der Nutzer sich auf eine sachlich geführte Diskussion über ein Thema von allgemeinem Interesse verlassen kann.

D. Absicherung durch Verfahren

Die genannten Vorgaben an öffentlich-rechtliche Telemedienangebote werden durch verfahrensrechtliche Regelungen flankiert und abgesichert. Da die Rundfunkanstalten wegen des Werbe- und Sponsoringverbots bei der Finanzierung der Telemedienangebote auf Einnahmen aus der Rundfunkgebühr angewiesen sind¹⁷⁰⁰, zählt auch das Gebührenfestsetzungsverfahren im weitesten Sinn zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Telemedienangebote. Da dieser Themenbereich die gesamten Angebote der Rundfunkanstalten – also auch den klassischen Rundfunk – berührt, würden Ausführungen hierzu den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Deshalb wird im Folgenden nur auf die spezifisch auf die Telemedien bezogenen Verfahren der Telemedienkonzepte und des Drei-Stufen-Tests eingegangen.

I. Telemedienkonzepte

1. Sinn und Zweck

Das Erstellen von Telemedienkonzepten ist Voraussetzung für die Beauftragung mit Telemedien nach § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und Nr. 4 RStV.¹⁷⁰¹ Die entsprechende Regelung des § 11f RStV basiert auf dem sog. Beihilfekompromiss¹⁷⁰² zwischen der Europäischen Kommission und der Bundesrepublik Deutschland über den Umfang der öffentlich-rechtlichen Telemedien. Der Sinn dieses Verfahrens liegt darin, die beihilferechtlich geforderte¹⁷⁰³ klarere Beschreibung des Aufgabenbereichs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit der verfassungsrechtlich geforderten Unabhängigkeit vor einseitiger staatlicher Einflussnahme, also der gebotenen Zurückhaltung des Gesetzgebers bei programmlenkenden Maßnahmen, zu einem Ausgleich zu bringen.¹⁷⁰⁴ Die von den Rundfunkan-

¹⁶⁹⁹ S. schon oben S. 140.

¹⁷⁰⁰ S. dazu oben S. 178 ff.

¹⁷⁰¹ S. dazu oben S. 168 ff.; soweit ein Telemedienkonzept nach § 11d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 RStV erforderlich ist, hat es nur beschreibenden Charakter und der Drei-Stufen-Test muss nicht durchgeführt werden; s. dazu amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 21.

¹⁷⁰² K(2007) 1761 endg.

¹⁷⁰³ Die Rechtsansicht der Kommission, dass die Rundfunkgebühren als Beihilfen einzustufen sind, ist in der deutschen rechtswissenschaftlichen Literatur ausführlich diskutiert worden. S. zu diesem Thema nur Bartosch, EuZW 1999, 176 ff.; Ferreau, K&R 2011, 298 ff.; Frenz/Götzkes, ZUM 2010, 563 ff.; Grzeszick, NVwZ 2008, 608 (611 ff.); Krausnick, ZUM 2007, 806 ff.; Michel, MMR 2005 (285 ff.); Thum, NVwZ 2007, 521 ff.; Wiedemann, ZUM 2007, 800 (804 f.); Witt, Internet-Aktivitäten, S. 247 ff.

¹⁷⁰⁴ Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 20.

stalten zu erstellenden Telemedienkonzepte müssen deshalb genauer als die gesetzlichen Vorgaben sein.¹⁷⁰⁵

Art. 7 Abs. 1 Satz 2 RÄStV ordnet an, dass die vor dem Inkrafttreten des 12. RÄStV vorhandenen Telemedien den Ländern in Telemedienkonzepten darzulegen sind. Dieser Auftrag basiert auf der im Beihilfekompromiss festgehaltenen Vorgabe der Europäischen Kommission, die Telemedienaktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in einem Gesamtkonzept zu beschreiben¹⁷⁰⁶, und ist, soweit ersichtlich, von den Rundfunkanstalten erfüllt worden.

2. Begriff des Telemedienkonzepts und des Angebots

§ 11f RStV weist aufgrund seiner unpräzisen Formulierung zunächst begriffliche Fragen auf. So spricht § 11f Abs. 1 RStV von Telemedienkonzepten, die sich auf „geplante Angebote“ beziehen, § 11f Abs. 4 RStV von neuen Angeboten und der Veränderung eines bestehenden Angebots. Wie die Begriffe Angebot und Telemedienkonzept zueinander stehen, lässt der Vertragstext selbst offen.¹⁷⁰⁷ Die amtliche Begründung zum 12. RÄStV führt jedoch aus, dass die Telemedienkonzepte einzelne oder eine Vielzahl von (Telemedien-) Angeboten erfassen können.¹⁷⁰⁸ Wie die Rundfunkanstalten die Angebote gegebenenfalls bündeln, bleibt ihnen grundsätzlich überlassen, muss sich aber an dem Gebot orientieren, dass die Angebote nach § 11d Abs. 4 RStV in Portalen zusammengeschlossen werden.¹⁷⁰⁹

Eine konkrete Angebotsbeschreibung im Telemedienkonzept ist im Sinne des § 11f Abs. 4 RStV notwendig, um dem zuständigen Gremium die im Rahmen des Drei-Stufen-Tests notwendigen Prüfungen zu ermöglichen.¹⁷¹⁰ Richtigerweise wird man also davon ausgehen müssen, dass § 11f Abs. 1 RStV den Mindestinhalt eines Telemedienkonzepts und damit auch der Angebotsbeschreibung normiert.¹⁷¹¹

1705 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 21.

1706 K(2007) 1761 endg., Rn. 333; Sokoll, NJW 2009, 885 (888).

1707 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 3; Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 119 f.

1708 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 21.

1709 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 344. Konsequenterweise wurden für die Portale ard.de, tageschau.de, eins-extra.de, sportschau.de, boerse.ARD.de, DasErste.de, einsfestival.de, einsplus.de, kika.de usw. jeweils einzelne Telemedienkonzepte erstellt; s. dazu Telemedienkonzepte der gemeinschaftlichen Angebote der ARD (abrufbar unter www.swr.de/unternehmen/wer-uns-kontrolliert/-/id=7764242/property=download/nid=7687284/73xwqr/tk-ard.pdf, zuletzt abgerufen am 13.12.2011).

1710 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 4.

1711 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 5; ähnlich Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 340 ff., der bei § 11f Abs. 1 RStV von einem „kleinen“, bei § 11f Abs. 4 RStV von einem „großen“ Telemedienkonzept spricht.

3. Anforderungen an die Konkretisierung

Der Umfang eines Telemedienkonzepts kann variieren.¹⁷¹² Nach § 11f Abs. 1 RStV sind aber die Zielgruppe, der Inhalt, die Ausrichtung und die Verweildauer des bzw. der im Telemedienkonzept dargestellten Angebote näher zu beschreiben um nach § 11f Abs. 2 RStV eine Nachprüfung durch die KEF zu ermöglichen. Wie erwähnt fordert die „nähere“ Beschreibung eine konkretere Darlegung zu den genannten Kriterien, als sie von den Gesetzgebern selbst im Rundfunkstaatsvertrag niedergelegt wurde. Die Begründung zum 12. RÄStV führt dazu aus, dass aus dem Text ablesbar sein müsse, „wer angesprochen werden soll, was vorrangig angeboten wird und wie das Angebot sich ausrichtet, ob es sich zum Beispiel um informative, unterhaltende, bildende oder kulturelle Inhalte handelt.“¹⁷¹³ Es ist also keine tagesaktuelle (Detail-) Beschreibung notwendig.¹⁷¹⁴

a) Zielgruppe

Die Zielgruppe sind diejenigen Rezipienten, die nach dem Konzept der Rundfunkanstalten mit dem beabsichtigten Telemedienangebot angesprochen werden sollen.¹⁷¹⁵ Der Adressatenkreis kann nach Alter, Geschlecht, Interessensgruppen und anderen Merkmalen abgegrenzt werden und – je nachdem, an wen sich das jeweilige Angebot tatsächlich richtet – enger oder weiter gefasst sein („Rentner“ oder „Frauen ab 60 Jahre“).¹⁷¹⁶

b) Inhalt

Da die Beschreibung des Inhalts entscheidend für die Prüfung des Angebots durch den Rundfunkrat im Rahmen des Drei-Stufen-Tests ist, sind die Inhalte hinreichend präzise zu beschreiben.¹⁷¹⁷ Notwendig ist, sämtliche Angebotsformen und Angebotsbestandteile einschließlich etwaiger Zusatzfunktionen¹⁷¹⁸ jedenfalls nach ihrer Kategorie zu beschreiben, ohne jedoch (nicht praktikable) Detailbeschreibungen liefern zu müssen.¹⁷¹⁹

c) Ausrichtung

Die Ausrichtung des Angebots steht in engem Zusammenhang mit dem Inhalt¹⁷²⁰, weshalb die Sat-

1712 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 21.

1713 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 21.

1714 Wiedemann, Wie die Anstalten die Entscheidung ihrer Gremien zum Dreistufentest vorbereiten und begleiten sollten, S. 7.

1715 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 6.

1716 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 6; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 346.

1717 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 8.

1718 Beispielsweise Downloadmöglichkeiten, externe Links, Kommentar- oder Recherchefunktionen.

1719 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 8; Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 121.

1720 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 9; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 348.

zungen und Richtlinien der Rundfunkanstalten über Genehmigungsverfahren für neue oder veränderte Telemedien und ausschließlich im Internet verbreitete digitale Angebote¹⁷²¹ von „inhaltlicher Ausrichtung“ sprechen. Gemeint ist der inhaltliche Schwerpunkt des Angebots¹⁷²² und damit die Frage, ob das Angebot vorrangig informative, unterhaltende, bildende oder kulturelle Inhalte behandelt.¹⁷²³

d) Verweildauer

Mit Ausnahme der zeitlich unbefristeten Archive mit zeit- und kulturgeschichtlichen Inhalten¹⁷²⁴ sind alle Angebote in den Telemedienangeboten mit Angaben über die zeitliche Verfügbarkeit im Internet zu versehen.¹⁷²⁵ Diese Angabe muss einen konkreten Zeitraum beschreiben. Da die Verweildauer nach § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 RStV „angebotsabhängig“ zu beschreiben ist, liegt eine typisierende und nach publizistischen Kriterien differenzierende Abstufung der Verweildauern nahe.¹⁷²⁶ Dies ist auch sachgerecht, denn die publizistische Gewichtung ist ein wesentlicher Prüfstein bei der Bewertung der Zulässigkeit eines Angebots im Rahmen des Drei-Stufen-Tests.¹⁷²⁷

e) Kosten

§ 11f Abs. 2 RStV fordert über die sachlichen Mindestinhalte des § 11f Abs. 1 RStV hinaus, dass die Beschreibung aller Telemedien eine Nachprüfung des Finanzbedarfs durch die KEF ermöglichen muss. Sie muss dazu „in der Lage sein, aus der jeweiligen Beschreibung den zusätzlichen oder lediglich fortzuschreibenden Bedarf zu erkennen.“¹⁷²⁸

Da die Beschreibung der Kosten auch für die Bewertung der marktlichen Auswirkungen vonnöten sind, ist das Darlegen der Kosten auch im Rahmen des Drei-Stufen-Tests nach § 11f Abs. 4 RStV von großer Bedeutung.¹⁷²⁹

II. Drei-Stufen-Test

1. Sinn und Zweck des Verfahrens

Der Drei-Stufen-Test ist das „Kernstück“¹⁷³⁰ der beihilferechtlich notwendigen Konkretisierung des Telemedienauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Das Testverfahren soll sicherstel-

1721 Abgedruckt bei Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11e RStV, Rn. 12 ff.

1722 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 9.

1723 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 21; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 9.

1724 S. dazu oben S. 173 ff.

1725 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 10.

1726 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 350.

1727 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 10.

1728 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 21.

1729 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 12.

1730 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 360.

len, dass die in Aussicht genommenen Telemedien der Rundfunkanstalten tatsächlich von der gesetzgeberischen Aufgabenstellung umfasst sind¹⁷³¹ und dass marktkonformes Verhalten das Entstehen zusätzlichen Finanzbedarfs verhindert.¹⁷³² Da nicht der Gesetzgeber, sondern ein plural besetztes Gremium (Rundfunkrat bzw. beim ZDF der Fernsehrat und der Hörfunkrat beim Deutschlandfunk) die Entscheidung trifft, soll so ein Ausgleich mit der verfassungsrechtlich gebotenen Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten hergestellt werden.¹⁷³³

Das Modell eines solchen verfahrensrechtlichen Ausgleichs zwischen der (nicht zuletzt für private Konkurrenten wichtigen) Konkretisierung des Auftrags einerseits und der gebotenen Zurückhaltung des Gesetzgebers bei Regulierungsakten mit dem Potential zum Einfluss auf die Inhalte andererseits wurde erstmals in Großbritannien als sog. public value test für die BBC entwickelt.¹⁷³⁴ Der Drei-Stufen-Test ist zwar dem public value test nachgebildet, weist aber deutliche Unterschiede auf.¹⁷³⁵

2. Anwendungsbereich

a) Erfasste Angebote

Der Rundfunkstaatsvertrag schreibt den Drei-Stufen-Test beim erstrebten Abruf von Sendungen und sendungsbezogenen Telemedien über die Frist von sieben Tagen (§ 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 RStV), beim Angebot nichtsendungsbezogener Telemedien nach § 11d Abs. 2 Nr. 3 RStV und beim Angebot zeitlich unbefristeter Archive mit zeit- und kulturgeschichtlichen Inhalten nach § 11f Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 RStV¹⁷³⁶ vor. Darüber hinaus ist der Test bei ausschließlich über Internet verbreiteten Hörfunkprogrammen (die unter den hier verwendeten Arbeitsbegriff der Onlinedienste fallen¹⁷³⁷) im Sinne des § 11c Abs. 1 Satz 2 RStV durchzuführen.¹⁷³⁸

b) „Neue“ und „geänderte“ Angebote

§ 11f Abs. 4 RStV ordnet an, dass der Drei-Stufen-Test nur dann vorzunehmen ist, wenn „ein neues Angebot geplant oder die Veränderung eines bestehenden Angebots nach Abs. 1 geplant“ ist. Ein „Angebot“ in diesem Sinn wird parallel zum Verbot presseähnlicher Angebote – vorliegen, wenn

1731 Peters, K&R 2009, 26 (29).

1732 Badura, AöR 134, 240 (261).

1733 Huber, ZUM 2010, 201 (201); Klickermann, MMR 2009, 740 (741).

1734 Dazu Meyer, Der Drei-Stufen-Test und "public value", S. 15 ff.; s. auch die von der BBC bereitgestellten Informationen unter http://www.bbc.co.uk/bbctrust/our_work/pvt/ (zuletzt abgerufen am 29.03.2012).

1735 Bauer/Bienefeld, Funk-Korrespondenz 49/2007; Dörr, ZUM 2009, 897 (898); Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 16; Meyer, epd medien Nr. 29/2008, 3 ff.; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 362 ff.; Schulz, Der Programmauftrag als Prozess seiner Begründung, S. 5; Sokoll, NJW 2009, 885 (886).

1736 S. zur Notwendigkeit des Drei-Stufen-Tests bei Archiven oben S. 174.

1737 S. dazu oben S. 11.

1738 Klickermann, MMR 2009, 740 (741).

ein abgrenzbarer Teil des Gesamtangebots gegeben ist.¹⁷³⁹ Zutreffenderweise wird auf die Portale abzustellen sein.¹⁷⁴⁰ Zur Frage, wann ein neues oder geändertes Angebot vorliegt, bestimmt § 11f Abs. 3 Satz 1 RStV, dass die Rundfunkanstalten in den Satzungen oder Richtlinien übereinstimmende Kriterien festlegen müssen, die sie in jedem Einzelfall bei der Entscheidung der Frage anzuwenden haben, in welchen Fällen ein neues oder verändertes Telemedienangebot vorhanden ist. Satz 2 bestimmt dann, dass ein verändertes Angebot insbesondere gegeben ist, wenn die inhaltliche Gesamtausrichtung des Angebots oder die angestrebte Zielgruppe verändert wird. Aus der Verwendung des Wortes „insbesondere“ wird deutlich, dass die genannten Fälle nur Beispiele, aber nicht abschließend sind.¹⁷⁴¹

Die Rundfunkanstalten haben mittlerweile Satzungen bzw. Richtlinien im Sinne des § 11f Abs. 3 i.V.m. § 11e RStV erlassen.¹⁷⁴² Diese weisen eine Reihe von Kriterien auf, die für oder gegen das Vorliegen eines neuen oder geänderten Angebots sprechen. Positivkriterien für ein neues bzw. geändertes Angebot sind beispielsweise grundlegende Änderungen der thematischen Ausrichtung des Gesamtangebots (Wechsel von einem Unterhaltungs- zu einem Informationsangebot), substanzielle Änderungen der Angebotsmischung (Wechsel von einem informations- zu einem unterhaltungsorientierten Angebot), Veränderungen der angestrebten Zielgruppe oder wesentliche Steigerungen des Aufwands für die Erstellung des Angebots, wenn diese im Zusammenhang mit inhaltlichen Änderungen des Angebots steht.¹⁷⁴³ Gegen ein neues oder verändertes Angebot spricht insbesondere die Veränderung oder Neueinführung einzelner Elemente, Weiterentwicklung einzelner Formate ohne Auswirkung auf die Grundausrichtung des Gesamtangebots, die Veränderung des Designs ohne direkte Auswirkung auf die Inhalte des Angebots usw.¹⁷⁴⁴

Diese Kriterien sind jedoch – wie die in § 11f Abs. 3 Satz 2 RStV genannten – nicht abschließend. Das Vorliegen einzelner Positiv- oder Negativkriterien führt nicht zwingend zu einem bestimmten Ergebnis, da eine Gesamtschau nötig ist.¹⁷⁴⁵ Berücksichtigungsfähig sind hierbei auch die beihilferechtlichen Kriterien, also die Frage, wie sich das in Aussicht genommene Angebot auf Markt und Marktteilnehmer auswirkt und ob es in einen bisher vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk noch nicht besetzten Bereich hineinreicht und dort den Markt beeinflusst.¹⁷⁴⁶

1739 S. dazu oben S. 186.

1740 Bauer/Bienefeld, Funk-Korrespondenz 49/2007.

1741 Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 8.

1742 Die entsprechenden Satzungen, bzw. Richtlinien sind abgedruckt bei Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11e RStV, Rn. 12 ff.

1743 So die Positivkriterien in der Satzung ARD-Genehmigungsverfahren für neue oder veränderte Gemeinschaftsangebote von Telemedien, abgedruckt bei Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11e RStV, Rn. 12.

1744 S. die Negativkriterien in der Satzung ARD-Genehmigungsverfahren für neue oder veränderte Gemeinschaftsangebote von Telemedien, abgedruckt bei Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11e RStV, Rn. 12.

1745 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 14.

1746 Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 8; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 14

Davon unabhängig hat die Übergangsvorschrift des Art. 7 Abs. 1 des 12. RÄStV angeordnet, dass sämtliche bestehenden Angebote, die über den 31.05.2009 fortgeführt werden, in Telemedienkonzepten zu beschreiben und darüber hinaus einem Drei-Stufen-Test zu unterziehen sind. Während der dafür gesetzten Frist bis zum 31.08.2010 durften die bestehenden Angebote fortgeführt werden.¹⁷⁴⁷ Soweit ersichtlich haben die Rundfunkanstalten die Verfahren fristgerecht abgeschlossen.¹⁷⁴⁸

3. Ablauf des Verfahrens

Im Folgenden wird der Ablauf des Verfahrens skizziert, wie er sich aus § 11f RStV ergibt.¹⁷⁴⁹

a) Vorprüfung

Dem eigentlichen Verfahren vorgeschaltet ist eine Vorprüfung: Bejaht die Rundfunkanstalt das Vorliegen eines neuen oder geänderten Angebots im Sinne des § 11f Abs. 3 RStV¹⁷⁵⁰, ist der Intendant als Vertreter der Anstalt nach der Formulierung des § 11f Abs. 4 Satz 1 RStV („hat [...] darzulegen“) dazu verpflichtet, einen Antrag auf Durchführung des Drei-Stufen-Tests beim Rundfunkrat¹⁷⁵¹ zu stellen.¹⁷⁵²

Ist der Rundfunkrat der Ansicht, dass ein neues oder geändertes Angebot vorliegt, und liegt ein Antrag der Anstalt nicht vor, ist der Rundfunkrat nach den Satzungen bzw. Richtlinien der Rundfunkanstalten selbst berechtigt, vom Intendanten die Einleitung des Verfahrens verlangen („Holrecht“ des Rundfunkrats¹⁷⁵³).¹⁷⁵⁴

b) Beschreibung des Angebots

Mit dem Antrag ist das Angebot zu beschreiben. Neben den Mindestanforderungen an ein Telemedienkonzept nach § 11f Abs. 1 RStV¹⁷⁵⁵ ist nach § 11f Abs. 4 Satz 2 und Satz 3 RStV darzulegen,

1747 Dörr, ZUM 2009, 897 (898); Schmidt/Eicher, epd medien 45/46/2009, 5 (6).

1748 S. hierzu neben den Telemedienkonzepten von ARD, ZDF und Deutschlandradio (s. Fn. 174, 179 und 1604) die Informationen der ARD, abrufbar unter <http://www.ard.de/intern/gremienvorsitzendenkonferenz-der-ard/aus-der-arbeit/dreistufentest/-/id=1024824/16j02nz/index.html> (mit Link zu den abgeschlossenen Drei-Stufen-Tests; zuletzt abgerufen am 30.03.2012).

1749 Eine graphische Darstellung zum Ablauf des Drei-Stufen-Tests wird von der ARD zum Abruf bereitgestellt: http://www.ard.de/intern/gremienvorsitzendenkonferenz-der-ard/pressemitteilungen/-/id=1526070/property=download/nid=1026814/1h6z7xd/gvk_schaubild_ablauf_dreistufentestverfahren_20072010.pdf (zuletzt abgerufen am 30.03.2012); das Schaubild ist abgedruckt bei Woldt, MP 2011, 66 (68). Eine ähnliche Übersicht ist bei Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 115 vorhanden.

1750 S. dazu oben S. 201.

1751 Im folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich der Terminus „Rundfunkrat“ verwendet. Damit sollen auch der Fernsehrat des ZDF, bzw. den Hörfunkrat des Deutschlandradio erfasst sein.

1752 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 20.

1753 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 20; Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 116 f.; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 388.

1754 S. I. (3) Satz 4 der Satzung ARD-Genehmigungsverfahren für neue oder veränderte Gemeinschaftsangebote von Telemedien, abgedruckt bei Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11e RStV, Rn. 12.

1755 S. dazu oben S. 199 f.

dass das Angebot die Kriterien des Drei-Stufen-Tests erfüllt.¹⁷⁵⁶

aa) § 11f Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 RStV

Nach § 11f Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 RStV ist darzulegen, inwieweit das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht. Es ist also zu beschreiben und zu belegen, inwieweit das Angebot dem Telemedienauftrag der Rundfunkanstalten entspricht.¹⁷⁵⁷

Die Rundfunkanstalt muss also belegen, dass für das jeweils in Aussicht genommene Telemedienangebot überhaupt ein Bedarf besteht, wobei von der steigenden Bedeutung der Telemedien¹⁷⁵⁸ auszugehen ist.¹⁷⁵⁹ Daran anknüpfend ist in einem zweiten Schritt der Bezug zum Telemedienauftrag der Rundfunkanstalten aufzuzeigen.¹⁷⁶⁰

bb) § 11f Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 RStV

§ 11f Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 RStV fordert sodann die Erklärung, in welchem Umfang durch das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beigetragen wird. An dieser Stelle ist wiederum die konstruierte Trennung zwischen publizistischem und ökonomischem Wettbewerb vorzunehmen.¹⁷⁶¹ Da jedoch nur die Faktenlage für eine Überprüfung durch den Rundfunkrat geschaffen wird und die marktlichen Auswirkungen nach § 11f Abs. 4 Satz 3 RStV bereits an dieser Stelle zu berücksichtigen sind, durch eine spätere Begutachtung aber ausdrücklich beleuchtet werden und im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sind¹⁷⁶², ist die Aufspaltung in diesem Verfahrensstadium unproblematisch.

Die Rundfunkanstalten müssen das publizistische Umfeld beschreiben und nachvollziehbare Kriterien für die Beschreibung der konkreten Wettbewerber nennen.¹⁷⁶³ Anhand des vorhandenen Telemedienangebots der anderen Anbieter (auch anderer öffentlich-rechtlicher¹⁷⁶⁴) müssen die Rundfunkanstalten sodann darlegen, inwieweit ihr geplantes Angebot einen qualitativen Beitrag zum Wettbewerb leistet, also Eigenschaften aufweist, die anderen Anbietern fehlen.¹⁷⁶⁵ Hier spielen vor allem der Telemedienauftrag und die daraus abzuleitenden Anforderungen an das öffentlich-rechtliche Programmprofil eine Rolle, da sich gerade dadurch das öffentlich-rechtliche Angebot legiti-

1756 Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 13.

1757 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 392.

1758 S. dazu oben S. 25 ff.

1759 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 392.

1760 S. dazu oben S. 146 ff. und 160 ff.

1761 S. dazu oben S. 88 und S. 142.

1762 S. dazu unten S. 207.

1763 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 396 ff., der auch Kriterien zur Bestimmung der Wettbewerber nennt (etwa: journalistisch veranlasst, deutschsprachig, frei zugänglich, Qualität).

1764 Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 160; s. auch unten S. 205.

1765 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 401.

miert, aber auch von sonstigen Anbietern erkennbar absetzt.

cc) § 11f Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 RStV

Schließlich ist nach § 11f Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 RStV zu erklären¹⁷⁶⁶, welcher finanzielle Aufwand für das Angebot erforderlich ist. Dies soll sicherstellen, dass die rein aus Gebühren zu finanzierenden Telemedienangebote¹⁷⁶⁷ nicht über die Auftragszuschreibung hinaus ausgedehnt werden.¹⁷⁶⁸ Nur diese Begrenzung und der Bezug auf den Auftrag legitimiert das „Gebührenprivileg“.

Auch wenn § 11f Abs. 4 Nr. 3 RStV nur vom „finanziellen Aufwand“ spricht, wird eine grobe Beschreibung der Kosten nicht ausreichend sein.¹⁷⁶⁹ Angesichts der Möglichkeit des Rundfunkrats, die Detailfinanzierung im Rahmen der Prüfung zu hinterfragen, wird man aber keine zu strengen Anforderungen stellen dürfen, so dass eine anhand nachvollziehbarer Kriterien kalkulierte Gesamtsumme ausreichend sein dürfte.¹⁷⁷⁰

dd) § 11f Abs. 4 Satz 3 RStV

Nach § 11f Abs. 4 Satz RStV sind bei den vorgenannten Darlegungen „Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote, marktliche Auswirkungen des geplanten Angebots sowie dessen meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu berücksichtigen.“ Peters zieht eine frühe Information über marktliche Auswirkungen unter Verweis auf die im Lauf des Verfahrens darüber zu stellenden Gutachten in Zweifel.¹⁷⁷¹

Dies ist nicht überzeugend.¹⁷⁷² Eine umfassende Auseinandersetzung der Rundfunkanstalt selbst mit den marktlichen Auswirkungen des Angebots ist bereits für sich genommen als Erinnerungsfunktion sinnvoll und kann damit den Ausweitungsinteressen der Anstalt entgegenwirken. Darüber hinaus kann die Darlegung der Anstalt auch Informationen enthalten, die in den Gutachten unter Umständen nicht zur Sprache kommen. Deshalb ist es sinnvoll, dass die Anstalt selbst über alle im Rahmen

1766 Laut Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 13 ist hier bereits eine Abwägung der Kosten mit dem publizistischen Mehrwert vorzunehmen. Mit Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 402 wird man das jedoch verneinen müssen, denn der Wortlaut spricht lediglich davon, dass die Rundfunkanstalten *Aussagen* über die Kosten zu treffen haben, während die Abwägungsentscheidung Sache des Rundfunkrats ist.

1767 S. zum Verbot von Werbung und Sponsoring in Telemedienangeboten der Rundfunkanstalten oben S. 178.

1768 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 22.

1769 Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 163; dagegen Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 402, der angesichts des Wortlauts jedenfalls keine detaillierte Kalkulation gefordert sieht. Das ist allerdings kein Widerspruch zu Kops/Sokoll/Bensinger, die lediglich eine „grobe Beschreibung“ für unzulässig halten, die nicht die mit dem Drei-Stufen-Test angestrebte Transparenz schaffe.

1770 So im Ergebnis wohl auch Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 402.

1771 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 403.

1772 Wie hier wohl auch Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 22.

der Bewertung des Rundfunkrats zu berücksichtigenden Punkte¹⁷⁷³ informiert. Damit verbreitert § 11f Abs. 4 Satz 3 RStV die Tatsachenbasis, auf der der Rundfunkrat entscheidet. Im Übrigen kann die Rundfunkanstalt durch eine umfassende Information vor Eröffnung des eigentlichen Verfahrens verhindern, dass die Eröffnung des Verfahrens wegen einer nicht hinreichend konkretisierten Aufgabenbeschreibung abgelehnt und das Angebot damit als unzulässig versagt wird.¹⁷⁷⁴

ee) § 11f Abs. 4 Satz 4 RStV

Letztlich ist auch der voraussichtliche Zeitraum, innerhalb dessen das Angebot stattfinden soll, darzulegen. Auch dies dient dazu, dem Rundfunkrat eine genaue Prüfung des in Aussicht genommenen Angebots zu ermöglichen.¹⁷⁷⁵

c) Eröffnung des Verfahrens

Die nach § 11e RStV ergangenen Satzungen und Richtlinien der Rundfunkanstalten sehen vor, dass der Rundfunkrat nach der Zuleitung der Angebotsbeschreibung über die Einleitung des Genehmigungsverfahrens entscheidet.¹⁷⁷⁶ Der Rundfunkrat hat hierbei zu prüfen, ob ein neues oder verändertes Telemedium und ein hinreichend konkretisierter Auftrag vorliegt, ob das Angebot nicht schon nach § 11d Abs. 2 Nr. 1 oder Nr. 2 RStV gesetzlich beauftragt wurde und ob ein gesetzliches Verbot dieses Angebots besteht.¹⁷⁷⁷

Der Rundfunkrat entscheidet, da die besonderen Mehrheitserfordernisse des § 11d Abs. 6 RStV nicht die Frage der Verfahrenseinleitung betreffen, nach dem allgemeinen Mehrheitsprinzip.¹⁷⁷⁸ Kommt er zu dem Ergebnis, dass das geplante Telemedienangebot nicht den genannten vier Kriterien Stand hält, kann der Rundfunkrat vom Intendanten (soweit rechtlich möglich¹⁷⁷⁹) Nachbesserungen verlangen oder die Einleitung des Verfahrens ablehnen.¹⁷⁸⁰ Wird das Verfahren eingeleitet, ist für jedes Projekt ein Ablaufplan zu erstellen.¹⁷⁸¹

¹⁷⁷³ S. dazu sogleich auf S. 208.

¹⁷⁷⁴ S. dazu sogleich.

¹⁷⁷⁵ Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 22.

¹⁷⁷⁶ S. dazu etwa II. (2) Satz 2 der Satzung über das Genehmigungsverfahren des SWR für neue oder veränderte Telemedien und für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme, abgedruckt bei Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11e RStV, Rn. 22. Der beim SWR vorgeschriebene förmliche Eröffnungsbeschluss findet sich nicht in allen Satzungen.

¹⁷⁷⁷ Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 23.

¹⁷⁷⁸ Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 404.

¹⁷⁷⁹ Stellt das geplante Telemedium beispielsweise einem der „absoluten“ Negativfälle aus der Liste im Anhang zu § 11d Abs. 5 Satz 4 RStV dar, ist das Angebot per se unzulässig und eine Nachbesserung nicht möglich. S. dazu oben S. 188 ff.

¹⁷⁸⁰ Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 117; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 404.

¹⁷⁸¹ S. dazu etwa II. (2) Satz 1 der Satzung über das Genehmigungsverfahren des SWR für neue oder veränderte Telemedien und für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme, s. Fn. 1776.

d) Informationssammlung

An die Eröffnung des Verfahrens schließt sich eine Phase der Informationssammlung nach § 11f Abs. 5 RStV an.¹⁷⁸² Der Rundfunkrat veröffentlicht dazu in geeigneter Weise¹⁷⁸³ die Angebotsbeschreibung und gibt Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme.

aa) Stellungnahmen

Die Frist zur Stellungnahme beträgt nach § 11f Abs. 5 Satz 2 RStV mindestens sechs Wochen nach Veröffentlichung des Vorhabens. Sinn und Zweck dieser Regelung ist es, dem Rundfunkrat eine möglichst breite Informationsgrundlage für die objektive Bewertung des Vorhabens zu verschaffen.¹⁷⁸⁴ Deshalb kann die Frist im Einzelfall – je nach Komplexität, Bedeutung und Umfang des geplanten Angebots – auch deutlich länger ausfallen.¹⁷⁸⁵ Der Rundfunkrat hat angesichts der Zielsetzung der Vorschrift auch das Recht, verspätet eingegangene Stellungnahmen zu berücksichtigen.¹⁷⁸⁶ Er ist generell rechtlich nicht gehindert, im weiteren Lauf des Verfahrens Stellungnahmen Dritter einzuholen und auch Rückfragen an diese zu stellen.¹⁷⁸⁷

Da eine möglichst breite Informationsbasis angestrebt wird, ist der Kreis der zur Stellungnahme Berechtigten nicht eingeschränkt, umfasst neben Konkurrenten auch (Interessen-) Verbände und sogar Einzelpersonen.¹⁷⁸⁸ Auch der Intendant kann jederzeit Stellungnahmen abgeben.¹⁷⁸⁹ Die Stellungnahmen können sich auf sämtliche Aspekte des Verfahrens beziehen. Eine Beschränkung auf Stellungnahmen zu den marktlichen Auswirkungen des Angebots¹⁷⁹⁰ ist angesichts des klaren Wortlauts des § 11f Abs. 5 Satz 1 RStV nicht haltbar, denn dieser lässt Stellungnahmen „zu den Anforderungen des Abs. 4“, also den Auftragsbeschreibungen insgesamt, zu.¹⁷⁹¹

bb) Gutachten zu marktlichen Auswirkungen

Der Schaffung einer Datenlage für eine objektive Beurteilung dient auch die nach § 11f Abs. 5 Satz 4 RStV bestehende Befugnis des Rundfunkrats zum Einholen von Gutachten zum geplanten Ange-

1782 Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 116.

1783 Insbesondere im Internet. S. dazu etwa II. (2) Satz 2 und 3 der Satzung über das Genehmigungsverfahren des SWR für neue oder veränderte Telemedien und für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme, s. Fn. 1776.

1784 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 22; Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 16.

1785 Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 17; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 26; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Fn. 610.

1786 Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 17; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 407.

1787 Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 20.

1788 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 25.

1789 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 428.

1790 So II. (2) Satz 2 der Ergänzung der Programmrichtlinie des NDR um den Bereich Telemedien, abgedruckt bei Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11e RStV, Rn. 18.

1791 Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 18; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 28; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 411.

bot. Soweit es um die marktlichen Auswirkungen des Angebots geht, ist die Einholung eines Gutachtens sogar obligatorisch. Da die Mitglieder des Rundfunkrates in der Regel nicht das notwendige Fach- und Expertenwissen über den Markt, sowie die wettbewerbsrechtliche Situation haben dürfen, ist eine solche Pflicht sinnvoll. Das Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen wird damit jedoch zwangsläufig zu einer wesentlichen Weichenstellung für die Entscheidungsfindung.¹⁷⁹²

Um die Unabhängigkeit des Gutachters sicherzustellen und den Zugriff auf vertrauliche Daten zu ermöglichen, darf der Gutachter auch solche Dritte befragen, die sich nicht auf die Veröffentlichung der Angebotsbeschreibung hin gemeldet haben.¹⁷⁹³ Nähere Angaben dazu, wer als Gutachter geeignet ist, werden vom Vertragstext oder der amtlichen Begründung nicht gegeben. Die geforderte Unabhängigkeit des Sachverständigen dürfte jedoch fehlen, wenn er in finanzieller Abhängigkeit von einer Rundfunkanstalt oder eines ihrer Tochterunternehmen steht.¹⁷⁹⁴

Eine vorgegebene oder anerkannte Prüfungsmethode existiert im Rahmen der Begutachtung nicht¹⁷⁹⁵, die Gutachter legen deshalb eigene (und damit unterschiedliche) Kriterien zugrunde und es besteht Streit über die richtigen Methoden.¹⁷⁹⁶

e) Abwägung

Nachdem der Rundfunkrat das obligatorische Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen und die Stellungnahmen Dritter (sowie etwaige fakultative Informationen) eingeholt hat, schließt sich mit der Abwägungsphase der eigentliche Drei-Stufen-Test an.

aa) Erste Stufe: Auftragsbezug

Die erste Stufe besteht nach § 11f Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 RStV aus der Prüfung, ob das neue bzw. geänderte Angebot zum Auftrag gehört, also ob es den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht. Konkret muss das Angebot den Anforderungen an die öffentlich-rechtlichen Telemedien nach § 11d Abs. 1¹⁷⁹⁷ und Abs. 3 RStV¹⁷⁹⁸ entsprechen, es darf keinen Verbotstatbestand des § 11d Abs. 2 Nr. 3 und Nr. 5 RStV erfüllen und nicht unter die „Negativliste“ fallen.¹⁷⁹⁹

1792 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 29.

1793 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 22.

1794 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 417; s. zur Gutachterwahl auch die Ausführungen bei Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 30.

1795 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 418 ff., der eigene Kriterien vorschlägt (Marktabgrenzung, statische und dynamische, d.h. zukunftsgerichtete Analyse).

1796 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 31 m.w.N.

1797 S. dazu oben S. 146 ff.

1798 S. dazu oben S. 160 ff.

1799 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 36; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 431.

bb) Zweite Stufe: Beitrag zum Wettbewerb

Auf der zweiten Stufe ist nach § 11f Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 RStV zu fragen, in welchem Umfang durch das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beigetragen wird. Nach § 11d Abs. 4 Satz 3 RStV sind dabei Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote, marktliche Auswirkungen des geplanten Angebots sowie dessen meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu berücksichtigen.

(1) Analyse der derzeitigen Wettbewerbssituation

In einem ersten Schritt muss die derzeitige Wettbewerbssituation herausgearbeitet werden. Problematisch ist dabei die Vergleichsbasis. Der Wortlaut lässt keinen eindeutigen Schluss zu, denn „frei zugänglich“ können kostenlose Angebote, aber auch solche sein, die nicht von einer bestimmten Gruppenzugehörigkeit abhängig sind.¹⁸⁰⁰ Auch die amtliche Begründung zum 12. RÄStV führt nicht aus, wie weit der Begriff reicht.¹⁸⁰¹ Auch der systematische Vergleich zwischen § 11f Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 RStV und § 4 Abs. 1 Satz 1 RStV („frei empfangbares Fernsehprogramm“) führt nicht weiter, da beide Vorschriften abweichende Zielrichtungen haben: So soll § 4 RStV sicherstellen, dass gesellschaftlich relevante Großereignisse nicht ausschließlich im Pay-TV zu sehen sind, während § 11f Abs. 4 RStV den publizistischen Mehrwert eines neuen bzw. geänderten Telemedienangebots herausfiltern soll.¹⁸⁰² Dörr schlägt deshalb vor, wegen der Parallele zum Begriff der „allgemein zugänglichen Quellen“ in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG¹⁸⁰³ auch den Begriff des frei zugänglichen Angebots weit zu fassen und auch solche Angebote heranzuziehen, die zwar der Allgemeinheit zugänglich sind, für die aber ein zusätzliches Entgelt entrichtet werden muss.¹⁸⁰⁴ Das ist überzeugend, denn es ist gerade eine der Zwecksetzungen der Vorschriften über die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote, die wirtschaftlichen Interessen privater Anbieter zu berücksichtigen.¹⁸⁰⁵ Vor diesem Hintergrund gehen die Ausführungen Peters', wonach die Zahlungsbereitschaft im Internet gering ausgeprägt sei und kostenpflichtige Dienste deshalb nur einen eingeschränkten Beitrag zur Meinungsbildung leisten können¹⁸⁰⁶, zu weit. Selbst wenn man diese – zweifelhafte und apodiktische – Aussage als derzeit richtig unterstellt, beschränkt sie den Drei-Stufen-Test auf eben diesen aktuellen Stand

1800 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 39.

1801 Der Begriff wird vielmehr im Rahmen der Erläuterung zu § 11f RStV auf S. 22 vorausgesetzt und verwendet.

1802 Dörr, ZUM 2009, 897 (902 f.); Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 41.

1803 S. dazu oben S. 35.

1804 Dörr, ZUM 2009, 897 (903); wortgleich Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 41 f.; ebenso Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 104 f. und wohl auch Wimmer, AfP 2009, 321 (323); aA: Klickermann, MMR 2009, 740 (742).

1805 Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 104 f.

1806 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 397.

und verhindert ein Ausweiten der Vergleichsbasis bei sich wandelnden Gegebenheiten.¹⁸⁰⁷

Die notwendige Marktabgrenzung darf generell nicht zu kleinteilig erfolgen, denn ein neues oder geändertes Angebot kann auch auf vor- oder nachgelagerte oder benachbarte Märkte Auswirkungen haben.¹⁸⁰⁸ Auch dort können durch das neue oder geänderte Angebot negative Folgen für die Meinungsbildende Funktion entstehen. Dies belegt der Wortlaut des § 11f Abs. 4 Satz 3 RStV, der einen Vergleich mit den „vorhandenen frei zugänglichen Angeboten“, nicht nur mit „vergleichbaren“ Angeboten fordert. „Vergleichbare Angebote“ bezieht sich nur auf bereits vorhandene öffentlich-rechtliche Angebote und dient der Klarstellung, dass diese explizit in die Betrachtung miteinzubeziehen sind.

(2) Publizistischer Mehrwert des Angebots

Daran anknüpfend muss untersucht werden, welchen publizistischen Mehrwert das projektierte Angebot im Hinblick auf die sich aus der Analyse des derzeitigen Marktes ergebenden Defizite hat. Zu fragen ist, welchen Nutzen die Zielgruppe vom in Aussicht genommenen Angebot hat.¹⁸⁰⁹ Der qualitative Mehrwert bestimmt sich hierbei anhand von auf die gesetzliche Aufgabenbeschreibung der §§ 11, 11a RStV bezogenen Parametern. Hat ein Angebot Alleinstellungsmerkmale, ist der Mehrwert leicht zu bejahen.¹⁸¹⁰ Auch die Verweildauer ist hier zu berücksichtigen.¹⁸¹¹

Kein Kriterium für publizistischen Mehrwert kann jedenfalls die Werbe- und Sponsoringfreiheit der öffentlich-rechtlichen Telemedien¹⁸¹² sein. Zwar zeichnet die Werbefreiheit die öffentlich-rechtlichen Telemedien aus und hebt sie klar von privaten Angeboten ab. Dies ist aber kein ein *bestimmtes* Angebot auszeichnendes besonderes qualitatives Element, da sich die Pflicht zur Werbefreiheit bereits aus dem Rundfunkstaatsvertrag ergibt und für sämtliche öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote gilt.¹⁸¹³ Wäre die Werbefreiheit also ein generell für publizistischen Mehrwert streitendes Argument, wäre der gesamte Drei-Stufen-Test in Zweifel zu ziehen, da stets ein Mehrwert zu begründen wäre.¹⁸¹⁴ Die vermeintliche Kostenfreiheit besteht ohnehin nicht, da die öffentlich-rechtlichen

1807 Dass die von Peters postulierte Wertung des Internet als „kostenloses Medium“ (so die Formulierung aaO, s. Fn. 1806) keineswegs in Stein gemeißelt ist, wird am Beispiel der Musikwirtschaft deutlich. Dort haben die Anbieter beispielsweise mit „iTunes“ und „Musicload“ neue Vertriebswege für kostenpflichtige Inhalte gefunden. Vergleichbares zeichnet sich derzeit für den Markt mit elektronischen Büchern ab.

1808 Sokoll, NJW 2009, 885 (888).

1809 Klickermann, MMR 2009, 740 (742).

1810 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 435.

1811 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 45 nennen das Beispiel aktueller Meldungen. Es sei bekannt, dass die Nutzer es als negativ empfänden, wenn diese zu lange auf einer Seite verbleiben und diese Seite deshalb nicht mehr aufgerufen wird; sei dies der Fall, sinke der publizistische Mehrwert.

1812 S. dazu oben S. 178 ff.

1813 Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 31.

1814 So Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 448, der damit zutreffend herausarbeitet, dass die Werbefreiheit als gesetzliche Anforderung kein taugliches Kriterium für die Abwägung sein kann, sie aber im Folgenden inkonsequent als „Argument von untergeordneter Begründung“ akzeptieren will; ähnlich Wimmer, AfP 2009, 321

Angebote stets an die Zahlung der Rundfunkgebühr gekoppelt sind.¹⁸¹⁵ Entgelte für einzelne Angebote werden zudem durch § 13 Abs. 1 Satz 2 RStV untersagt, so dass der dadurch entstehende Mehrwert wiederum gesetzlich vorgeschrieben ist.¹⁸¹⁶

Nach § 11f Abs. 4 Satz 3 RStV ausdrücklich zu berücksichtigen sind hingegen die marktlichen Auswirkungen des Angebots. Der Rundfunkrat muss also dem publizistischen Mehrwert gegenüberstellen, welche wirtschaftlichen Auswirkungen das neue bzw. geänderte Angebot hat. Je höher der publizistische Mehrwert ist, desto eher sind jedoch auch ökonomische Einschränkungen privater Konkurrenten hinzunehmen.¹⁸¹⁷ Insoweit spiegelt die vom Rundfunkrat zu treffende Abwägungsscheidung die verfassungsrechtliche Wertung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG wider, der ökonomischen Schutz wegen der Auswirkungen auf die kommunikativen Zielvorgaben gewährt. Überdies wird so dem Umstand Rechnung getragen, dass publizistischer und ökonomischer Wettbewerb faktisch nicht voneinander isoliert betrachtet werden können.¹⁸¹⁸

(3) Vergleich

Schließlich ist zu vergleichen, ob die aktuelle Situation oder die projektierte Situation mit allen Auswirkungen aus Sicht des Nutzers für den publizistischen Wettbewerb vorteilhaft ist.¹⁸¹⁹ Bestünde also die Gefahr, dass ein öffentlich-rechtliches Angebot zu einem Verdrängen bestehender privater Angebote führt und somit keinen Mehrwert bringt, ist das Angebot kein publizistischer Gewinn.

cc) Dritte Stufe: Finanzielle Auswirkungen

Nach § 11f Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 RStV ist auf der dritten Stufe zu prüfen, welcher finanzielle Aufwand für das Angebot erforderlich ist. Dabei geht es um mehr als nur die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.¹⁸²⁰ Vielmehr muss der finanzielle Aufwand für das in Aussicht genommene Angebot in einem angemessenen Verhältnis zum publizistischen Mehrwert stehen.¹⁸²¹ Die teilweise geäußerte Gegenansicht, eine solche Abwägung dürfe nicht erfolgen¹⁸²², ist angesichts des klaren Wortlauts nicht haltbar.

(324).

1815 S. dazu oben S. 77 ff.

1816 Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 31.

1817 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 45.

1818 S. dazu oben S. 88 f. und 142 f.

1819 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 437.

1820 Klickermann, MMR 2009, 740 (742).

1821 Dörr, ZUM 2009, 897 (899); Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 46; Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 150; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 438.

1822 Knothe, epd medien 60/2009, 5 (5 f.); Wiedemann, epd medien 68/2009, 3 (7); offengelassen bei Sokoll, NJW 2009, 885 (888).

dd) Entscheidung und Begründung

(1) Entscheidungsfindung

Die Entscheidung erfolgt in Form einer Gesamtabwägung.¹⁸²³ Bei dieser sind die gesamten genannten Kriterien einer Bewertung zu unterziehen. Der Rundfunkrat trifft also eine über die Plausibilitätskontrolle der Gutachten, Stellungnahmen und Vorlagen der Intendanz hinausgehende eigene Entscheidung.¹⁸²⁴ Dabei steht dem Rundfunkrat ein weiter Beurteilungsspielraum zu, wie er bei Prognoseentscheidungen von nicht an Weisungen gebundenen und plural besetzten Gremien regelmäßig angenommen wird.¹⁸²⁵

Der Beschluss des Rundfunkrats muss den Mehrheitserfordernissen des § 11f Abs. 6 Satz 1 RStV genügen. Wird eine der beiden Mehrheiten (zwei Drittel der anwesenden Mitglieder und die Mehrheit der Mitglieder des Rundfunkrats) verfehlt, kommt ein zustimmender Beschluss nicht zustande.¹⁸²⁶ Dadurch sollen Zufallsentscheidungen vermieden und eine hinreichende Legitimation des Angebots gewährleistet werden.¹⁸²⁷

Gegenstand der Abstimmung kann nur die Angebotsbeschreibung sein, da der Rundfunkrat diese für mit den Vorgaben des § 11f RStV für vereinbar erklärt. Die teilweise in den Richtlinien und Satzungen vorgesehenen vom Intendanten zu erstellenden Vorlagen auf Basis der Angebotsbeschreibung¹⁸²⁸ reichen hierfür nicht aus. Ansonsten würde die unter Umständen weniger konkrete Vorlage publiziert, die breite Angebotsbeschreibung jedoch als Internum unveröffentlicht bleiben. Ein solches Vorgehen wird vom Wortlaut des § 11f RStV nicht gedeckt und ist im Hinblick auf die angestrebte Transparenz unzulässig.¹⁸²⁹

1823 Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 30 f.; Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 164 f.; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 439 ff., der – etwas verunglückt – von einer „vierten Stufe“ im Drei-Stufen-Test spricht.

1824 Sokoll, NJW 2009, 885 (887).

1825 Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 30; Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 63 f.; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 439.

1826 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 47.

1827 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 23.

1828 S. etwa II. (4) der Satzung über das Genehmigungsverfahren des SWR für neue oder veränderte Telemedien und für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme, abgedruckt bei Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11e RStV, Rn. 22.

1829 Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 14. Nicht ganz nachvollziehbar Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 456, der zwar grundsätzlich Dörr zustimmt, aber offenbar aus dem Recht des Intendanten zu Stellungnahmen folgert, dass eine Genehmigungsvorlage zulässig ist, solange sie keine grundlegend anderen Konkretisierungen als die Angebotsbeschreibung beinhaltet. Entscheidend ist aber nicht das Recht zu Stellungnahmen, sondern dass der Wortlaut des Rundfunkstaatsvertrags eine Aufspaltung in eine „interne“ Angebotsbeschreibung und eine „kleine öffentliche“ Angebotsbeschreibung schlicht nicht vorsieht.

(2) Begründung

Diese Entscheidung soll nach außen durch eine Begründung durch den Rundfunkrat¹⁸³⁰ gerechtfertigt werden.¹⁸³¹ Die Begründung muss deshalb nach § 11f Abs. 6 Satz 3 RStV darlegen, ob das Angebot vom Auftrag umfasst ist und „einen Abwägungsprozess erkennen lassen und darstellen, wie sich die Stellungnahmen und neuen Erkenntnisse auf das ursprünglich geplante Vorhaben auswirken.“¹⁸³² Die Begründung muss also nachvollziehbar sein.¹⁸³³

f) Verfahrensabschluss

aa) Prüfung der Rechtsaufsichtsbehörde

Schließlich ordnet § 11f Abs. 7 Satz 1 RStV an, dass alle für eine rechtsaufsichtliche Prüfung notwendigen Auskünfte zu erteilen und Unterlagen zu übermitteln sind. Erst infolge der Bestätigung durch die für die Rechtsaufsicht zuständigen Behörde (und die Veröffentlichung der Angebotsbeschreibung¹⁸³⁴) soll es nach Ansicht der Europäischen Kommission zur beihilferechtlich notwendigen staatlichen Betrauung mit dem jeweiligen Angebot kommen.¹⁸³⁵ Deshalb darf das Angebot auch erst nach der der Prüfung folgenden Veröffentlichung verbreitet werden.¹⁸³⁶

Umstritten ist allerdings, wie weit der Prüfungsumfang durch die Rechtsaufsichtsbehörde reicht. Da der Rundfunkstaatsvertrag lediglich von einer „Prüfung“ spricht, ist auf die amtliche Begründung zurückzugreifen. Danach „prüft [die Behörde – Verf.] die Einhaltung der Verfahrensschritte und der gesetzlichen Vorgaben.“¹⁸³⁷ Daraus wird zutreffend gefolgert, dass der Behörde – wie im Rahmen der Rechtsaufsicht üblich¹⁸³⁸ – jedenfalls keine Befugnis zur Zweckmäßigkeitskontrolle zusteht.¹⁸³⁹ Dies entspricht der Stellung des zur Entscheidung berufenen Rundfunkrats als nicht an Weisungen gebundenes pluralistisches Gremium, dem ein Beurteilungsspielraum zusteht.¹⁸⁴⁰

1830 Wimmer, ZUM 2009, 601 (608).

1831 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 23.

1832 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 23.

1833 Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 21; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 452.

1834 S. dazu sogleich.

1835 K(2007) 1761 endg., Rn. 371 f.; Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 32; aA: Klickermann, MMR 2008, 793 (796) und wohl auch Sokoll, NJW 2009, 885 (886 f.): Betrauung bereits unmittelbar durch Beschluss des Rundfunkrats. Dagegen spricht allerdings, dass die beihilferechtlichen Zusagen für die Bundesrepublik bindend sind und es eines staatlichen Betrauungsaktes bedarf. Die Rundfunkräte sind als Organe der Rundfunkanstalten aber gerade aus der staatlichen Sphäre ausgegliedert.

1836 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 49.

1837 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 23.

1838 S. dazu Erbguth, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 6, Rn. 25; Kastner, in Fehling/Kastner, Hk-VerwR, Einl. VwGO, Rn. 41.

1839 Wimmer, ZUM 2009, 601 (609).

1840 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 50; dort werden auch Beispiele für in der Rechtsprechung anerkannte Beurteilungsspielräume solcher Gremien genannt.

Da dieser Beurteilungsspielraum sich aber nur im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben bewegen darf, ist neben der Einhaltung des normierten Verfahrens auch zu prüfen, ob der Rundfunkrat die Grenzen seines Beurteilungsspielraums eingehalten hat.¹⁸⁴¹ Wie weit diese Prüfung reicht, ist damit jedoch noch nicht gesagt. Angesichts der dem Gremium zugestandenen staatlichen Unabhängigkeit wird man nur von einem eingeschränkten Prüfungsrahmen im Sinne einer Evidenzkontrolle ausgehen können.¹⁸⁴² Es ist der Aufsichtsbehörde deshalb verwehrt, den Abwägungsvorgang generell auf Fehler zu untersuchen, d.h. eine Beanstandung ist nur bei offensichtlichen Fehlern zuzulassen. Anderenfalls bestünde die Gefahr, das gesamte Verfahren mit dem Ziel eines Kompromisses zwischen Auftragskonkretisierung und gebotener Staatsfreiheit durch eine zu weitreichende staatliche Einflussnahme zu unterlaufen.

bb) Veröffentlichung

Erst nach einer Prüfung durch die Rechtsaufsichtsbehörde ist die Beschreibung des neuen oder veränderten Angebots nach § 11f Abs. 7 Satz 2 RStV in den amtlichen Verkündungsblättern der betroffenen Länder zu veröffentlichen und das Verfahren endet.

4. Rechtsschutz

Über den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz im Rahmen des Drei-Stufen-Tests trifft der Rundfunkstaatsvertrag keine Aussage.¹⁸⁴³

a) Im Hinblick auf Verfahrensrechte

Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz setzt nach § 42 Abs. 2 VwGO voraus, dass der Kläger geltend machen kann, in seinen Rechten verletzt zu sein. Als solche subjektiven Rechte kommen hier die Verfahrensrechte der im Drei-Stufen-Test beteiligten Dritten in Betracht. Die Beteiligung Dritter erfolgt nach § 11f Abs. 5 Satz 1 RStV durch die Gelegenheit, Stellungnahmen abzugeben. Diese Möglichkeit soll nach der amtlichen Begründung zum 12. RÄStV jedoch keine subjektiven Rechte begründen.¹⁸⁴⁴ Gegen ein subjektives Recht spricht auch, dass der Kreis der zur Stellungnahme Berechtigten nicht beschränkt ist.¹⁸⁴⁵ Eine subjektive Rechte begründende Schutznorm liegt nämlich nur dann vor, wenn ein hinreichend klar abgrenzbarer Kreis potentieller Kläger besteht und der Zweck der Norm auf deren Schutz gerichtet ist.¹⁸⁴⁶

1841 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 51.

1842 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 53; Knothe, epd medien 60/2009, 5 (8); Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 472.

1843 Sokoll, NJW 2009, 885 (887).

1844 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 22.

1845 S. dazu oben S. 207 f.

1846 Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 33 unter Verweis auf BVerwGE 7, 354 (355 f.); 52, 122 (129).

Auch der Sinn und Zweck der Stellungnahme – nämlich der Information der Mitglieder des Rundfunkrates¹⁸⁴⁷ – und der Wortlaut des Rundfunkstaatsvertrages stützen den Befund: Nach § 11f Abs. 5 Satz 1 RStV ist Dritten lediglich „Gelegenheit“ zur Stellungnahme zu geben, subjektive Rechte bestehen insofern nicht.¹⁸⁴⁸

b) Im Hinblick auf das Ergebnis der Prüfung

Tatsächlich wird Rechtsschutz aus Sicht der Betroffenen weniger im Hinblick auf die Verletzung von Verfahrensrechten notwendig sein, sondern eher auf die endgültige Betrauung der Rundfunkanstalt mit einem Telemedienangebot.¹⁸⁴⁹

aa) Vorliegen eines anfechtbaren Verwaltungsakts

Dies wirft die Frage auf, ob das Ergebnis der Prüfung durch die mit der Rechtsaufsicht betrauten Behörde einen anfechtbaren Verwaltungsakt im Sinne des § 35 VwVfG darstellt. Dies wird in der Literatur bejaht.¹⁸⁵⁰ Anknüpfungspunkt dafür ist die Veröffentlichung der Beschreibung des neuen oder veränderten Angebots als Ergebnis des Drei-Stufen-Tests nach § 11f Abs. 7 Satz 2 RStV in den amtlichen Verkündungsblättern der betroffenen Länder. Mit der Rechtsaufsicht handle eine Behörde auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts, deren Entscheidung – also die Betrauung mit dem Telemedienangebot – Regelungscharakter habe.¹⁸⁵¹

Die Gegenansicht führt an, dass die genehmigende Wirkung nicht in der Zustimmung der für die Rechtsaufsicht zuständigen Behörde liege, denn diese werde nach § 11f Abs. 7 RStV nur zur Prüfung des Verfahrens tätig und nicht regelnd.¹⁸⁵² Dem ist zuzugestehen, dass die Abwägungsentscheidung nach § 11f Abs. 6 RStV ausdrücklich der zur Rundfunkanstalt zählende Rundfunkrat trifft.¹⁸⁵³ Das Verfahren endet damit jedoch gerade nicht, denn die Betrauung erfolgt erst durch die positiv verlaufene aufsichtsrechtliche Prüfung und die Publikation in den Verkündungsblättern.¹⁸⁵⁴

bb) Subjektives Recht

Auf die Verletzung eines subjektiven Rechts kann sich der einzelne Nutzer – auch in seiner Rolle als Gebührenzahler – nicht berufen.¹⁸⁵⁵ Auch für von der Betrauung betroffene Konkurrenten wird

1847 Amtliche Begründung zum 12. RÄStV, S. 22.

1848 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 485; krit. Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 32; Wimmer, ZUM 2009, 601 (609).

1849 So zutreffend Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 32.

1850 Neuhoff, ZUM 2012, 371 (380).

1851 Dörr, ZUM 2009, 897 (904); ders., Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 33; wohl auch Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 486 ff.

1852 Huber, ZUM 2010, 201 (202); Knothe, epd medien 60/2009, 5 (8).

1853 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 35.

1854 S. oben S. 213.

1855 Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 487.

der Rechtsschutz teilweise verneint. Zur Begründung wird angeführt, dass die verfahrensrechtlichen Regeln des Drei-Stufen-Tests keine subjektiven Rechte gewährleisten.¹⁸⁵⁶ Diese Argumentation ist nicht überzeugend, denn sie blendet die Bedeutung der Wettbewerbs- und Berufsfreiheit der Konkurrenten aus.¹⁸⁵⁷ Anders als bei der Frage nach den – nicht näher spezifizierbaren – „Dritten“, die Stellungnahmen abgeben können¹⁸⁵⁸, ist der Kreis der potentiellen Kläger durch die mögliche Betroffenheit in ihrer Wettbewerbs- und Berufsfreiheit abgrenzbar.

Unabhängig von der Frage, ob die Wettbewerbsfreiheit in der Berufsfreiheit¹⁸⁵⁹ oder der allgemeinen Handlungsfreiheit¹⁸⁶⁰ verortet wird, schützt sie nicht vor Konkurrenz als solcher, sondern nur vor (staatlichem) Verdrängungswettbewerb¹⁸⁶¹ oder staatlichen Maßnahmen, die (auch unbeabsichtigt) deutlich fühlbar die Marktbedingungen zu Lasten privater Grundrechtsträger beeinträchtigen.¹⁸⁶² Insofern besteht, angewendet auf Medienunternehmen, die bereits beschriebene Parallele zu Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG¹⁸⁶³: Dieser ist nicht blind für die wirtschaftlichen Belange von Medienanbietern und untersagt jedenfalls solche staatlichen Eingriffe in die Medienfreiheit, die zu einer Verdrängung privater Anbieter führen können. Kommt es infolge eines Telemedienangebots also zu „erheblichen“ Marktverzerrungen, kann der betroffene Medienanbieter darauf gestützt gegen die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde Anfechtungsklage erheben.¹⁸⁶⁴

cc) Umfang der gerichtlichen Überprüfung

Der Umfang der gerichtlichen Überprüfung ist jedoch beschränkt. Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle ist nicht die Entscheidung des Rundfunkrats, sondern die eingeschränkte Überprüfung der die Rechtsaufsicht ausübenden Behörde. Das Verwaltungsgericht wird also lediglich die Überprüfung durch die Behörde anhand des bereits beschriebenen¹⁸⁶⁵ eingeschränkten Prüfungsrahmens nachvollziehen.¹⁸⁶⁶

5. Bewertung

Der Drei-Stufen-Test sieht sich erheblicher Kritik ausgesetzt.

¹⁸⁵⁶ Knothe, epd medien 60/2009, 5 (8 f.).

¹⁸⁵⁷ Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 32.

¹⁸⁵⁸ S. dazu oben S. 214.

¹⁸⁵⁹ BVerfGE 32, 311 (317); 46, 120 (137).

¹⁸⁶⁰ BVerwGE 17, 306 (309); 30, 191 (198); 60, 154 (159); 65, 167 (174); 79, 326 (329).

¹⁸⁶¹ BVerwGE 39, 329 (336 f.); Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, S. 34.

¹⁸⁶² Di Fabio, in Maunz/Dürig, GG, Art. 2 Abs. 1, Rn. 122; Vollmöller, in Schmidt/Vollmöller, Kompendium Öffentliches Wirtschaftsrecht, § 5, Rn. 27.

¹⁸⁶³ S. oben S. 88.

¹⁸⁶⁴ Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 61.

¹⁸⁶⁵ S. oben S. 213.

¹⁸⁶⁶ Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 62; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 487; im Ergebnis wohl auch Wimmer, ZUM 2009, 601 (609 f.), allerdings kritisch zu den Erfolgsaussichten.

a) Kosten des Verfahrens

Eher rechtspolitischer Natur ist der Vorwurf, dass die Kosten des aufwendigen und langwierigen¹⁸⁶⁷ Verfahrens und insbesondere die von den Rundfunkanstalten zu tragenden Gutachterkosten deutlich zu hoch seien. So übersteigen die bisher angefallenen Aufwendungen den Jahresetat der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich oder der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs im Medienbereich.¹⁸⁶⁸

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die bisherigen Kosten die Überprüfung des umfangreichen Bestands der Telemedien vor Inkrafttreten des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags abbilden. Künftige neue oder geänderte Angebote dürften einen deutlich geringeren Umfang haben, die Kosten also tendenziell fallen. Dass das Drei-Stufen-Verfahren jedoch keinesfalls kostengünstig ablaufen kann, war bereits im Beihilfekompromiss deutlich, denn die EU-Kommission forderte eine ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung des prüfenden Gremiums.¹⁸⁶⁹ Sollten sich die Kosten aber tatsächlich auf hohem Niveau stabilisieren, wird über Änderungen nachzudenken sein.

b) Schwächen des Verfahrens

Bedeutender ist die Kritik, die an den Schwächen des Verfahrens selbst ansetzt. So wird die Eignung der Rundfunk- bzw. Fernseh- und Hörfunkräte als Gremien zur Bewertung der geänderten bzw. neuen Telemedienangebote in Zweifel gezogen.¹⁸⁷⁰ Es fehle den Räten als auf den klassischen Rundfunk ausgerichteten Gremien an der notwendigen Sachkenntnis, die Auswirkungen eines Medienangebots auf dem zersplitterten und auf Individualisierung ausgelegten Internetmarkt zu beurteilen.¹⁸⁷¹ Wenn ein Gremium zur Prüfung eingerichtet werde, müsse es spezialisiert sein und die marktlichen Auswirkungen – wie im „public value“-Test in Großbritannien – selbst anhand von standardisierten Methoden (woran es in Deutschland fehle) bewerten.¹⁸⁷²

Der Rundfunkstaatsvertrag selbst gebe nur rhetorische Gemeinwohlformeln, aber keine konkreten Prüfkriterien vor und beschränke sich auf eine Steuerung durch Zuführung bestimmter Abwägungsmaterialien.¹⁸⁷³ Schließlich wird die Gutachterbestellung kritisiert, da sie durch die Anstalt selbst erfolgt und damit die notwendige Unabhängigkeit der Gutachter in Frage stehe.¹⁸⁷⁴ Zusammenfassend wird das Verfahren also als ineffizient, unstrukturiert und nicht geeignet kritisiert, seinen angestreb-

1867 Badura, AöR 134 (2009), 240 (265); Kritik zur Zeitdauer der Verfahren klingt auch bei Sokoll, NJW 2009, 885 (888 f.) an.

1868 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 31.

1869 Darauf weist Sokoll, NJW 2009, 885 (887) hin.

1870 Gersdorf, Legitimation und Limitierung, S. 132; Ladeur, ZUM 2009, 906 (913).

1871 Ladeur, ZUM 2009, 906 (913).

1872 Klickermann, MMR 2009, 740 (743); Ladeur, ZUM 2009, 906 (913).

1873 Wimmer, ZUM 2009, 601 (606).

1874 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 32.

ten Zweck zu erfüllen.¹⁸⁷⁵

Diese Kritik ist in weiten Teilen berechtigt. So sind die Rundfunkräte tatsächlich auf die Gutachter angewiesen, konkrete Kriterien für die Bewertung des „publizistischen Mehrwerts“ fehlen aber.¹⁸⁷⁶ Dies führte dazu, dass einzelne Gutachter im Rahmen der ersten durchgeführten Drei-Stufen-Tests untaugliche Argumente (wie ein Marktversagen im Bereich der Onlinedienste¹⁸⁷⁷ oder die Werbefreiheit öffentlich-rechtlicher Angebote¹⁸⁷⁸) für neue bzw. geänderte Telemedien angeführt haben.¹⁸⁷⁹ Dem kann nur entgegengetreten werden, indem die Rundfunkanstalten für künftig durchzuführende Verfahren einheitliche Kriterien¹⁸⁸⁰ für die Bewertung des publizistischen Mehrwerts in ihre Richtlinien und Satzungen aufnehmen und gegebenenfalls die Expertise von feststehenden Experten- und Gutachtergremien vorschreiben.¹⁸⁸¹ Dadurch können abweichende Ergebnisse je nach Gutachter und angewandeter Methode vermieden werden. Einschränkend muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass bereits jetzt durch die Mehrheitserfordernisse des § 11f Abs. 6 RStV eine gewisse verfahrensrechtliche Absicherung existiert, da nur durch einen Konsens innerhalb des zur Entscheidung berufenen Rundfunkrats eine Betrauung mit dem projektierten Telemedienangebot möglich ist.¹⁸⁸² Im Übrigen besteht nach der hier vertretenen Ansicht zumindest gerichtlicher Rechtsschutz privater Konkurrenten im Hinblick auf evidente Abwägungsdefizite.¹⁸⁸³

Diese prozeduralen Schwächen des derzeitigen Verfahrens sprechen jedoch nicht gegen den Drei-Stufen-Test als solchen. Nur durch die Auslagerung der Entscheidung über im Einzelfall zulässige Telemedien kann ein Ausgleich zwischen der beihilferechtlich geforderten (und verfassungsrechtlich zulässigen) Konkretisierung des Auftrags der Rundfunkanstalten und zu weit reichenden, inhaltslenkenden staatlichen Einflussnahmen geschaffen werden.¹⁸⁸⁴ Zum anderen kann die Transparenz des Verfahrens und die Beteiligung von Konkurrenten und sonstigen Dritten zu einer erhöhten Akzeptanz der öffentlich-rechtlichen Telemedien führen.¹⁸⁸⁵

1875 Nach Ladeur, ZUM 2009, 906 (914) führt dies zur Verfassungswidrigkeit des Verfahrens. Offenbar hält Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen, S. 103 f., das Verfahren für inhaltlich nicht weitreichend genug, da es nicht alle seiner Meinung nach funktionsnotwendigen Dienste erfasse und einer (als notwendig empfundenen) Verlängerung der Verweildauer zuführen kann.

1876 Klickermann, MMR 2009, 740 (741).

1877 S. zur Frage eines „Mangelszenarios“ oben S. 126 ff.

1878 S. zum Verbot von Werbung und Sponsoring in Telemedien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten oben S. 178 und zur Untauglichkeit als Argument für den publizistischen Mehrwert S. 210 f.

1879 Klickermann, MMR 2009, 740 (743 f.) mit Belegen.

1880 Vorschläge finden sich etwa bei Wimmer, ZUM 2009, 601 (607).

1881 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, § 11f RStV, Rn. 32; Klickermann, MMR 2009, 740 (744).

1882 Wimmer, ZUM 2009, 601 (608).

1883 S. dazu oben S. 214 ff.

1884 Deshalb ist es auch nicht zu beanstanden, dass kein „externes“, sondern ein anstaltsinternes Gremium die Abwägung trifft.

1885 Sokoll, NJW 2009, 885 (889).

E. Zusammenfassung

Die im Rundfunkstaatsvertrag normierte Zulassung von Onlinediensten durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist in Art und Umfang nicht zu beanstanden. Auch wenn die formal den Rundfunkangeboten gleichgestellten Telemedienangebote weiterreichenden Einschränkungen unterworfen sind, ist die grundsätzliche Zuschreibung eines eigenständigen Auftrags sachgerecht und vor dem verfassungsrechtlich begründbaren eigenständigen Telemedienauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu begrüßen.

ZUSAMMENFASSENDE THESEN

1. Das Internet als Hybridmedium vereint Eigenschaften der klassischen Mediengattungen Rundfunk, Film und Presse in sich und ermöglicht massen- und individualkommunikative Anwendungen. Dadurch verschwimmt die Grenze zwischen den klassischen Mediengattungen. Diese als Konvergenz bezeichnete Entwicklung betrifft Technik, Märkte und Dienste und führt zu einem sich wandelnden Nutzerverhalten.
2. Die publizistische Relevanz von Onlinediensten wird bereits aus der Reichweite der Internetnutzung deutlich. Jüngere Bevölkerungsschichten haben die Nutzung des Internet habitualisiert, während in älteren Kohorten die Nutzung klassischer Medien stärker erhalten bleibt. Insgesamt ist aber eine Verlagerung der Aufmerksamkeit der Mediennutzer hin zum Internet zu beobachten.
3. Anders als der klassische Rundfunk büßt die (Tages-) Presse an Reichweite ein. Eine pauschale Kausalitätsbeziehung zum Erstarken des Internet kann jedoch nicht belegt werden. Die oft prognostizierte Verschmelzung zwischen Massen- und Individualkommunikation findet allenfalls langsam statt. Viele Nutzer betreiben entweder klassische Individualkommunikation im Internet oder nutzen vorgefertigte Inhalte als passive Rezipienten. Mischformen spielen nur eine untergeordnete Rolle.
4. Allen Massenmedien kommt eine Vermittlungsfunktion zu. Sie treten als „Brücke“ zwischen die durch die Meinungsfreiheit abgedeckte Senderseite und die von der Informationsfreiheit erfasste Empfängerseite im Kommunikationsprozess. Massenkommunikation ist jede an eine unbestimmte Vielzahl von Personen gerichtete Übermittlung von Gedankeninhalten jeder Art, die potentiellen Einfluss auf die Meinungsbildung hat und mit technischen Mitteln (Massenmedien) verbreitet wird.
5. Der Grad der Meinungsrelevanz ist – gemessen an den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien der Breitenwirkung, Suggestivwirkung und Aktualität – bei der Regulierung der Massenmedien auf einfachgesetzlicher Ebene zu berücksichtigen. Ein Indiz hierfür kann journalistische Organisation und Gestaltung sein.
6. Sämtliche Massenmedien erfüllen eine Funktion für den demokratischen Staat, indem sie den zur Wahl berufenen Bürger mit den notwendigen Informationen versorgen und den Diskussions- und Meinungsbildungsprozess in Gang halten. Aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG werden deshalb Zielvorgaben für die Massenmedien abgeleitet.
7. Auch wenn die Wirkweise von Massenmedien im Einzelnen und insbesondere im Hinblick

auf die Intensität umstritten ist, besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass wegen der Funktion gewisse Vorkehrungen gegen einseitige Vereinnahmung der Massenmedien getroffen werden müssen. Deshalb ist die Vielfalt der Meinungen und Anbieter in den Massenmedien eine Zielvorgabe des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

8. Weitere aus der Funktion der Massenmedien abgeleitete Zielvorgaben sind kommunikative Chancengleichheit und die Offenhaltung der Kommunikationsprozesse.
9. Angesichts der Vielzahl vorhandener Medien ist die Zielvorstellung der Integration der Gesellschaft nicht mehr haltbar. Sie basiert auf der heute nicht mehr gegebenen Annahme eines zentralen Mediums, dessen Inhalte von der gesamten Gesellschaft wahrgenommen und diskutiert werden.
10. Aus der Zersplitterung des Medienangebots und den nicht mehr überschaubaren Informationsangeboten wird insbesondere für den Onlinebereich die Zielvorgabe der Orientierungshilfe für die Nutzer gefolgert. Information wird zu einer wirtschaftlich und gesellschaftlich relevanten Ressource und muss deshalb für den Bürger auffindbar und handhabbar sein.
11. Die genannten Zielvorgaben werden der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgend von den Gesetzgebern bei Rundfunk und Presse unterschiedlich umgesetzt.
12. Die Regulierung des Rundfunkwesens basiert auf der Annahme des Bundesverfassungsgerichts, dass der Rundfunk als wirkmächtigstes Medium weder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen, noch dem Staat oder Marktmechanismen ausgeliefert sein kann. Die zuständigen Landesgesetzgeber haben deshalb eine die notwendige Vielfalt sichernde „positive Ordnung“ auszugestalten. Die Rundfunkfreiheit ist somit ein funktionalisiertes Recht, das dem Einzelnen nicht um seiner selbst Willen zusteht, sondern der Kommunikationsordnung insgesamt dient.
13. Diese positive Ordnung bestand wegen ursprünglich bestehender finanzieller und technischer Zugangshürden in einer faktischen Monopolisierung des Rundfunks bei binnenplural organisierten und staatsunabhängigen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.
14. In der derzeitigen dualen Rundfunkordnung ist privater Rundfunk nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts mit geringeren Anforderungen an die Vielfalt zulässig, weil die Grundversorgung in technischer und vor allem inhaltlicher Hinsicht durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewährleistet wird. Diese Grundversorgungsaufgabe ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sehr weit zu verstehen und insbesondere kein bloßer Auftrag zur Mindestversorgung.

15. Den Rundfunkanstalten sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch publizistisch von ihnen angestrebte Tätigkeiten jenseits der Grundversorgung grundsätzlich zu gestatten. Nehmen sie diese wahr, stehen sie in Konkurrenz zu privaten Anbietern.
16. Zur Sicherung der Grundversorgung sind die Rundfunkanstalten nicht auf den gegenwärtigen technischen und inhaltlichen Stand begrenzt. Entwickeln sich neue Verbreitungsformen oder ändern sich die Rezeptionsgewohnheiten, sind den Rundfunkanstalten nach dem Bundesverfassungsgericht Entwicklungsmöglichkeiten einzuräumen, um ihre Funktion auch unter gewandelten Bedingungen erfüllen zu können.
17. Die Rundfunkanstalten haben zur Sicherung der Grundversorgung einen Anspruch auf Finanzierung des zur Funktionserfüllung Notwendigen. Grundsätzlich erfolgt die Finanzierung der Rundfunkanstalten aus Gebühren. Die Grenze des Finanzierungsanspruchs liegt im Interesse des Gebührenzahlers im Funktionsnotwendigen.
18. Auch die Presse „dient“ nach dem Bundesverfassungsgericht dem freiheitlichen Kommunikationsprozess. Geschützt ist nicht nur das Recht zur Veröffentlichung von Presseergebnissen, sondern auch das Institut „freie Presse“. Vielfalt entsteht auf dem Pressesektor aus dem wirtschaftlichen und publizistischen Wettbewerb privater Marktteilnehmer. Die Pressefreiheit begründet keine ausgestaltungsbedürftige Ordnung.
19. Die Dichotomie zwischen subjektiv-rechtlich ausgestalteter Pressefreiheit und objektiv-rechtlich überformter Rundfunkfreiheit ist vom Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht gedeckt. Auch die systematische Auslegung zwingt nicht zur Annahme einer ausgestaltungsbedürftigen Rundfunkfreiheit und einer liberalen Presseordnung. Vielmehr stehen sämtliche Medienfreiheiten im Kontext ihrer faktischen Funktion für die Demokratie (Art. 20 Abs. 1 GG).
20. Die Annahme einer verzweckten Rundfunkfreiheit verkennt die Unternehmerfreiheit privater Anbieter. So ist die Rundfunkfreiheit vor dem Hintergrund ihrer Zielvorgaben nicht blind für ökonomische Erwägungen, denn sämtliche Zielvorgaben setzen überlebensfähige Medien voraus. Eine künstliche Unterscheidung zwischen publizistischem und ökonomischem Markt leugnet diesen Umstand.
21. Die gewandelte Normsituation – eine kaum überschaubare Vielfalt von Anbietern – stellt die Grundannahme der ausgestaltungsbedürftigen Rundfunkordnung (fehlende Vielfalt) infrage.
22. Die Landesgesetzgeber sind bei der Ausgestaltung der Rundfunkordnung in vielen Fällen darauf beschränkt, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nachzuzeichnen.

Dies begegnet Bedenken im Hinblick auf die Gewaltenteilung.

23. Es besteht kein grundlegend abweichendes Freiheitsverständnis von Rundfunk und Presse. Beide erfüllen die gleiche faktische Funktion der Massenmedien, so dass für eine andere Behandlung des Rundfunkwesens hieraus keine Begründung hergeleitet werden kann. Die Ausgestaltungsbedürftigkeit wird also nicht mit der „dienenden“ Funktion des Rundfunks, sondern ausschließlich mit seiner Wirkmacht begründet.
24. Zwischen Rundfunk und Presse besteht also kein wesensmäßiger Unterschied. Beide sind im Kern subjektive Rechte. Das Konzept einer ausgestaltungsbedürftigen (Rundfunk-) Ordnung ist nicht haltbar, da so das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG dauerhaft negiert wird.
25. Onlinedienste sind in das Gefüge des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einzuordnen. Die oft vertretene Rechtsansicht, durch ein Festhalten an formalen Abgrenzungskriterien zwischen Presse und Rundfunk im Sinne statischer Druckwerke und elektronisch verbreiteter Inhalte können klare Zuordnungen erzielt werden, hat erhebliche Folgen: Eine pauschale Zuordnung zum verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff begründet eine Vermutung für eine öffentlich-rechtliche Grundversorgung. Ein Lösen von formalen Abgrenzungskriterien zwischen Presse und Rundfunk eröffnet darüber hinaus die Perspektive einer umfassenden Regulierung der Medien.
26. Das Einbeziehen von Onlinediensten in den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff stellt wegen der faktischen Entwicklung hin zu elektronisch verbreiteten Medien die Existenz des Instituts der Presse infrage, wenn künftig möglicherweise gedruckte Medien keine wesentliche (publizistische) Rolle mehr spielen.
27. Die Einbeziehung von Onlinediensten in den verfassungsrechtlichen Pressebegriff gelingt nur unter Annahme einer Entwicklungsgarantie und unter Verzicht auf formale Abgrenzungskriterien (Verkörperung). Dies führt aber zu erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten.
28. Eine Zuordnung von Onlinediensten zur Meinungsfreiheit überzeugt nicht, da diese Rechtsansicht nur vom Bestreben getragen ist, eine rundfunkrechtliche Regulierung zu umgehen.
29. Die Zuordnung von Onlinediensten zu einer ungeschriebenen Internetfreiheit trüge zwar den tatsächlichen Gegebenheiten Rechnung. Das Schaffen eines in der Verfassung nicht vorgesehenen Tatbestandes begegnet aber Bedenken.
30. Sämtliche Massenmedien – auch Onlinedienste – sind unter den Schutzbereich eines einheitlichen Grundrechts der Medienfreiheit zu fassen. Die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG genannten

klassischen Massenmedien Rundfunk, Presse und Film sind nur Beispiele für massenmediale Erscheinungsformen. Die Annahme eines einheitlichen Grundrechts ermöglicht die durch das Internet als Hybridmedium geforderte medienübergreifenden Regulierung und eine Abkehr von der Rundfunkzentrierung. So können auf einfachgesetzlicher Ebene die spezifischen Anforderungen des jeweiligen Mediums sektoral reguliert werden.

31. Es obliegt dem Gesetzgeber, den Rahmen für die Tätigkeit der Rundfunkanstalten zu setzen. Auch für Onlinedienste ist eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung notwendig. Die gebotene Staatsferne ist kein universell einsetzbares Argument gegen Begrenzungen des Aufgabenkreises der Anstalten. Dies gilt insbesondere unter den Bedingungen der gewandelten Medienlandschaft: Da heute durch das Aufeinandertreffen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit privatem auch Außenpluralität vorhanden ist, sind die Anforderungen an die Programmautonomie nicht mehr so streng zu handhaben, wie zu Zeiten des öffentlich-rechtlichen Monopols mit reiner Binnenpluralität. Die notwendige Unabhängigkeit kann durch prozedurale Vorkehrungen hergestellt werden.
32. Onlinedienste sind aufgrund ihrer eigenständigen publizistischen Bedeutung und ihres Umfangs mehr als ein Annex zum klassischen Rundfunkauftrag der Rundfunkanstalten.
33. Da der Grundversorgungsauftrag und die Entwicklungsgarantie keine zweckfreien Privilegien der Rundfunkanstalten sind, sondern streng an die Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG gebunden sind, kommt ein eigenständiger Onlineauftrag für die Rundfunkanstalten nur infrage, wenn Onlinedienste Funktionen des klassischen Rundfunks übernehmen. Eine Übertragung des im Rundfunk geltenden „Mangelszenarios“, also fehlender Vielfalt, scheidet angesichts der Vielzahl an Anbietern und Meinungen im Internet aus.
34. Ein spezifischer Onlineauftrag lässt sich jedoch aus dem Ziel der Orientierung der Nutzer und dem Angebot eines verlässlichen Wegweisers bieten. Diese Aufgabe können die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (neben Verlagsangeboten) mit ihrer breiten journalistischen Kompetenz erfüllen. Gegen diese Aufgabe spricht nicht das Vorhandensein von Suchmaschinen, da diese nicht nach journalistischen Qualitätskriterien arbeiten und manipulationsanfällig sind.
35. In technischer Hinsicht ersetzen Onlinedienste den klassischen Rundfunk, soweit das Internet als weiterer Vertriebsweg für Rundfunkinhalte verwendet wird.
36. In funktionaler Hinsicht ersetzen Onlinedienste den klassischen Rundfunk infolge des sich gewandelten Nutzerverhaltens, das medienübergreifend stattfindet. Zwar ist nicht absehbar,

dass dies den klassischen Programmrundfunk verdrängt. Wegen der Möglichkeiten des Internet als Hybrid- und „Allroundmediums“ bestehen auf dem Onlinesektor aber umfassendere Nutzungsmöglichkeiten, als in der klassischen Presse und im klassischen Rundfunk.

37. Eine Ermächtigung für Onlinedienste muss als Grundrechtseingriff in die Medienfreiheit privater Anbieter dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Zu berücksichtigen sind hier die Zielvorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Hierzu zählen auch die wirtschaftlichen Interessen privater Anbieter, da eine Marktverfälschung zu einem Absinken der angestrebten Vielfalt führen kann. Eine Trennung des publizistischen vom ökonomischen Markt verbietet sich.
38. Neben der allgemeinen Aufgabenzuweisung enthält § 11a RStV einen speziellen Funktionsauftrag für – einfachgesetzlich als Telemedien bezeichnete – Onlinedienste. Telemedien treten als grundsätzlich gleichrangige Pflichtaufgabe der Rundfunkanstalten neben den klassischen Hör- und Fernsehrundfunk. Die Zielvorgaben für öffentlich-rechtliche Telemedien entsprechen insbesondere der verfassungsrechtlich vorgezeichneten Orientierungsfunktion, die öffentlich-rechtliche Onlinedienste wahrnehmen können.
39. Die zeitlichen Beschränkungen von Sendungen auf Abruf nach § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 RStV sind angemessen. Da die allgemeine Aufgabenzuweisung und auch die spezifisch auf Telemedien bezogene Aufgabebeschreibung weit gefasst ist, kann eine Einschränkung in zeitlicher Hinsicht erfolgen.
40. Die Regelung des § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RStV greift den Gedanken von an das Rundfunkangebot gekoppelten „Annex-Telemedien“ auf. So wird eine medienübergreifende Publikation ermöglicht, wobei allerdings fraglich ist, ob die Differenzierung zwischen sendungsbezogenen und nicht sendungsbezogenen Telemedien dauerhaft tragfähig ist. Die Beschränkung auf solche sendungsbezogene Telemedien, die unter Rückgriff auf für die Sendung genutzte Materialien und Quellen erfolgt, ist bei großzügiger Auslegung dieser Merkmale nicht unangemessen.
41. Die Zulässigkeit nicht sendungsbezogener Telemedien im Sinne des § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 RStV ist die Konsequenz aus der sich vom Programmbezug lösenden, eigenständigen Beauftragung der Rundfunkanstalten mit Onlinediensten.
42. Die Begrenzung auf journalistisch-redaktionell aufgearbeitete Telemedienangebote entspricht der Orientierungsfunktion der Rundfunkanstalten im Onlinebereich und sichert das öffentlich-rechtliche Qualitätsprofil.

43. Das Verbot von Werbung und Sponsoring ist im Hinblick auf die Marktchancen privater Anbieter und die Gefahr negativer Auswirkungen für die Zahl der Angebote angemessen. Eine künstliche Trennung in publizistischen und ökonomischen Wettbewerb ist nicht möglich.
44. Das Verbot des Angebots von Nicht-Auftragsproduktionen auf Abruf ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, da insbesondere Unterhaltungsangebote auch in Form von Eigenproduktionen erbracht werden können.
45. Das Verbot flächendeckender lokaler Berichterstattung in § 11d Abs. 5 Satz 3 RStV ist angesichts der Konzentrationsbewegungen auf dem Markt für Lokalpresse angemessen.
46. Das Verbot nicht sendungsbezogener presseähnlicher Angebote ist im Hinblick auf die Marktchancen privater Presseanbieter und die daraus folgenden Auswirkungen auf den Kommunikationsprozess nicht zu beanstanden. Richtigerweise sind presseähnliche Angebote solche abgrenzbare Teile des Telemedienbestands, die überwiegend aus Texten bestehen und somit ein Lesemedium darstellen.
47. Die in der Negativliste aufgeführten Verbotstatbestände sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die enthaltenen Angebotsformen sind überwiegend als Dienstleistungen nicht Bestandteil des öffentlich-rechtlichen Profils.
48. Telemedienkonzepte und Drei-Stufen-Test bieten einen verfahrensrechtlichen Kompromiss zwischen der europarechtlich geforderten Konkretisierung des Auftrags der Rundfunkanstalten und der verfassungsrechtlich gebotenen Staatsfreiheit.
49. Die marktlichen Auswirkungen eines neuen oder geänderten Telemedienangebots sind bereits in der Vorprüfung, d.h. vor der Eröffnung des eigentlichen Drei-Stufen-Tests von der Rundfunkanstalt selbst zu prüfen.
50. Die Kriterien für die Abwägung im Rahmen des Drei-Stufen-Tests, insbesondere für marktliche Auswirkungen und publizistischen Mehrwert, sind nicht klar. Als Argument für publizistischen Mehrwert und fehlende marktliche Auswirkungen können jedoch gesetzlich angeordnete Eigenschaften öffentlich-rechtlicher Telemedien (wie etwa die Werbefreiheit) nicht herangezogen werden.
51. Der Drei-Stufen-Test endet mit der Prüfung der Aufsichtsbehörde. Diese ist in ihrer Entscheidung auf eine reine Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt, die eigentliche Entscheidung liegt beim Rundfunkrat. Die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde stellt einen anfecht-

baren Verwaltungsakt dar.

52. Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests leidet insbesondere unter den unklaren Kriterien für die zu treffende Abwägungsentscheidung. Als Handlungsempfehlung wird deshalb vorgeschlagen, die Kriterien konkreter zu fassen und zu vereinheitlichen.

LITERATURVERZEICHNIS

- Arndt, Hans-Wolfgang; Fetzer, Thomas; Scherer, Joachim (Hrsg.):** TKG Telekommunikationsgesetz Kommentar, Berlin 2008
- Badura, Peter:** Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung, Frankfurt am Main 1980
- Badura, Peter:** Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bieten Rundfunk und Telemedien an, AöR 134 (2009), 240 ff.
- Bamberger, Heinz Georg; Roth, Herbert:** Beck'scher Online-Kommentar BGB, 22. Auflage, München 2012
- Bartosch, Andreas:** Öffentlichrechtliche Rundfunkfinanzierung und EG-Beihilfenrecht – eine Zwischenbilanz, EuZW 1999, 176 ff.
- Bauer, Helmut G.; Bienefeld, Anna:** Ein Vergleich zwischen dem BBC-Modell und dem geplanten Verfahren beim ZDF, Funk-Korrespondenz 49/2007
- Bauer, Stefan:** Rechtssicherheit bei der Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Leistungen? – Zum Verhältnis zwischen Art. 87 I EG und Art. 86 II EG nach der Altmark-Entscheidung des EuGH, EuZW 2006, 7 ff.
- Bayerische Landeszentrale für neue Medien (Hrsg.):** BLM Symposion Medienrecht 2010. Rundfunkstrukturen im Wandel, Baden-Baden 2011
- Benda, Ernst; Maihofer, Werner; Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.):** Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Berlin 1994
- Bentele, Günter; Brosius, Hans-Bernd; Jarren, Otfried (Hrsg.):** Öffentliche Kommunikation. Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft, Wiesbaden 2003 (zit.: Bearbeiter, in Bentele/Brosius/Jarren, Öffentliche Kommunikation)
- Bernard, Claudia:** Rundfunk als Rechtsbegriff: Bedeutung, Inhalt und Funktion des Rundfunkbegriffs unter besonderer Berücksichtigung der Multimediadienste, Herbolzheim 2001
- Best, Stefanie; Breunig, Christian:** Parallele und exklusive Mediennutzung, MP 2011, 16 ff.
- Best, Stefanie; Engel, Bernhard:** Alter und Generation als Einflussfaktoren der Mediennutzung, MP 2011, 525 ff.
- Bethge, Herbert:** Über die Zulässigkeit privaten Rundfunks, in Arndt, Hans-Wolfgang; Knemeyer, Franz-Ludwig; Kugelman, Dieter; Meng, Werner; Schwitzer, Michael (Hrsg.), Völkerrecht und deutsches Recht. Festschrift für Walter Rudolf zum 70. Geburtstag, München 2001, 405 ff.
- Beucher, Klaus; Leyendecker, Ludwig; von Rosenberg, Oliver:** Mediengesetze. Rundfunk, Mediendienste, Teledienste, München 1999
- Blaue, Andreas:** Meinungsrelevanz und Mediennutzung. Zur Konvergenz und Regulierung elektronischer Medien, ZUM 2005, 30 ff.
- Bleckmann, Albert; Pieper, Stefan Ulrich; Erberich, Ingo:** Zur Zulässigkeit der Veranstaltung von Spartenprogrammen durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, AfP 1997, 417 ff.

- Böckenförde, Ernst-Wolfgang; Wieland, Joachim:** Die „Rundfunkfreiheit“ – ein Grundrecht? Überlegungen zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben in Art. 5 Abs. 1 GG für die Organisation des Rundfunks, AfP 1982, 77 ff.
- Bosman, Wieland:** Verfassungsrechtliche Aspekte eines Werbeverbots für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ZUM 2003, 444 ff.
- Brand, Torsten:** Rundfunk im Sinne des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG: eine Analyse der Reichweite des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs unter besonderer Berücksichtigung neuer medialer Angebotsformen, Berlin 2002
- Bremer, Eckhard; Esser, Michael; Hoffmann, Martin:** Der Rundfunk in der Verfassungs- und Wirtschaftsordnung in Deutschland, Baden-Baden 1992
- Brumme, Sabine; Weis, Michael (Hrsg.):** Praxishandbuch Internetrecht, 2. Auflage, Stuttgart 2004
- Bullinger, Martin:** Medien, Pressefreiheit, Rundfunkverfassung, in Badura, Peter; Dreier, Horst (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Band 2, München 2001, 193 ff.
- Bullinger, Martin:** Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, Baden-Baden 1980
- Bullinger, Martin:** Elektronische Medien als Marktplatz der Meinungen, AöR 108 (1983), 161 ff.
- Bullinger, Martin:** Rechtliche Eigenart der Vollprogramme im Rundfunk, ZUM 1994, 596 ff.
- Bullinger, Martin:** Ordnung oder Freiheit für Multimediadienste, JZ 1996, 385
- Bullinger, Martin:** Der Rundfunkbegriff in der Differenzierung kommunikativer Dienste, AfP 1996, 1 ff.
- Bullinger, Martin:** Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks, 2. Auflage, Gütersloh 1999
- Bullinger, Martin:** Von presseferner zu pressenaher Rundfunkfreiheit, JZ 2006, 1137 ff.
- Bullinger, Martin:** Das teilweise Zusammenwachsen von Presse und Rundfunk und ihren Freiheiten, AfP 2007, 407 ff.
- Bullinger, Martin; Mestmäcker, Ernst-Joachim:** Multimediadienste. Struktur und Aufgaben nach deutschem und europäischem Recht, Baden-Baden 1996
- Burkart, Roland:** Kommunikationswissenschaft. Grundlagen und Problemfelder – Umriss einer interdisziplinären Sozialwissenschaft, 4. Auflage, Wien 2002
- Burmeister, Joachim:** „Dienende“ Freiheitsgewährleistungen – Struktur und Gehalt eines besonderen Grundrechtstypus, in Burmeister, Joachim (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit. Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, München 1997, 835 ff.
- Busemann, Katrin; Gscheidle, Christoph:** Web 2.0: Communitys bei jungen Nutzern beliebt, MP 2009, 356 ff.
- Busemann, Katrin; Gscheidle, Christoph:** Web 2.0: Nutzung steigt – Interesse an aktiver Teilhabe sinkt, MP 2010, 359 ff.
- Charissé, Peter:** Die Rundfunkveranstaltungsfreiheit und das Zulassungsregime der Rundfunk- und Mediengesetze, Frankfurt am Main 1999
- Cremer, Hans-Joachim:** Die Reform der deutschen Welle und die Rundfunkfreiheit, ZUM 1995,

- Danckert, Burkhard; Mayer Frank Joachim:** Die vorherrschende Meinungsmacht von Google. Bedrohung durch einen Informationsmonopolisten?, MMR 2010, 219 ff.
- Degenhart, Christoph:** Rundfunk und Internet, ZUM 1998, 333 ff.
- Degenhart, Christoph:** Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Frankfurt am Main 1998
- Degenhart, Christoph:** Medienrecht und Medienpolitik im 21. Jahrhundert, K&R 2000, 49 ff.
- Degenhart, Christoph:** Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der „Digitalen Welt“, Heidelberg 2001
- Degenhart, Christoph:** Gebührenurteil und Gebührenfestsetzungsverfahren aus heutiger Sicht, MP 2004, 125 f.
- Degenhart, Christoph:** Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform, NVwZ 2006, 1209 ff.
- Degenhart, Christoph:** Verfassungswidrige Zusammensetzung der Gremien des ZDF? Anmerkungen zum aktuellen Verfassungskonflikt, NVwZ 2010, 877 ff.
- Degenhart, Christoph:** Verfassungsfragen der Internet-Kommunikation – Wie die Rundfunkfreiheit in die Online-Welt hineinstrahlt, CR 2011, 231 ff.
- Degenhart, Christoph:** Verfassungsrechtliche Zweifelsfragen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags, ZUM 2011, 193 ff.
- Denniger, Erhard; Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schneider, Hans-Peter; Stein, Ekkehart (Hrsg.):** Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Reihe Alternativkommentare), 3. Auflage, Neuwied 2003 (zit.: Bearbeiter, in AK-GG)
- Determann, Lothar:** Kommunikationsfreiheit im Internet, Baden-Baden 1999
- Dewenter, Ralf; Haucap, Justus:** Ökonomische Auswirkungen von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten. Marktauswirkungen innerhalb von Drei-Stufen-Tests, Baden-Baden 2009
- Dill, Ricarda:** Rundfunkbegriff und Telekommunikationsdienste, in Haratsch, Andreas; Kugelman, Dieter; Repkewitz, Ulrich (Hrsg.), Herausforderungen an das Recht der Informationsgesellschaft, Stuttgart 1996, 81 ff.
- Doetz, Jürgen:** Marktentwicklungen und Eckpunkte einer digitalen Medienordnung, promedia 2008, 21 f.
- Dolzer, Rudolf, Waldhof, Christian; Graßhof, Karin (Hrsg.):** Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 156. Ergänzungslieferung (Februar 2012), Heidelberg (zit.: Bearbeiter, in BK-GG)
- Dörr, Dieter:** „Multimedia“ und der Rundfunkbegriff, in Dittmann, Armin; Fechner, Frank; Sander, Gerald (Hrsg.), Der Rundfunkbegriff im Wandel der Medien, Symposium zum 65. Geburtstag von Thomas Oppermann, Berlin 1997, 121 ff.
- Dörr, Dieter:** Umfang und Grenzen der Rechtsaufsicht über die Deutsche Welle, Frankfurt am Main 2000
- Dörr, Dieter:** Der Einfluss der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts auf das Medienrecht, Ver-

wArch 92 (2001), 149 ff.

Dörr, Dieter: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Gebührenregelung unter dem Druck des Gemeinschaftsrechts, K&R 2001, 233 ff.

Dörr, Dieter: Aktuelle Fragen des Drei-Stufen-Tests, ZUM 2009, 897 ff.

Dörr, Dieter: Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests. Stellungnahme angefertigt im Auftrag des Verbandes privater Rundfunk und Telemedien e.V. (VPRT), Mainz 2009

Dörr, Dieter: Gestaltungsspielraum – Der 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag – ein gelungener Kompromiss?, Funk-Korrespondenz 48/2008

Dörr, Dieter; Schwartmann, Rolf: Medienrecht, 2. Auflage, Heidelberg 2008

Dörr, Dieter; Kreile, Johannes; Cole, Mark D. (Hrsg.): Handbuch Medienrecht. Recht der elektronischen Massenmedien, Frankfurt am Main 2008

Dreier, Horst: Subjektiv-rechtliche und objektiv-rechtliche Grundrechtsgehalte, Jura 1994, 505 ff.

Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz: Kommentar, Band I: Präambel, Art. 1-19, 2. Auflage, Tübingen 2004 (zit.: Bearbeiter, in Dreier GG)

Eberle, Carl-Eugen: Rundfunkübertragung: Rechtsfragen der Nutzung terrestrischer Rundfunkfrequenzen, Berlin 1989

Eberle, Carl-Eugen: Aktivitäten der Europäischen Union auf dem Gebiet der Medien und ihre Auswirkungen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ZUM 1995, 763 ff.

Eberle, Carl-Eugen: Digitale Rundfunkfreiheit – Rundfunk zwischen Couch-Viewing und Online-Nutzung, CR 1996, 193 ff.

Eberle, Carl-Eugen: Betätigung des ZDF im Online-Bereich, AfP 1998, 272 ff.

Eberle, Carl-Eugen: Krise der Medienwirtschaft – ein Fall für die Medienregulierung?, MMR 2003, 623 ff.

Eberle, Carl-Eugen: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Telemedienauftrag, AfP 2008, 329 ff.

Ehmke, Horst: Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform des Pressewesens, in Ehmke, Horst; Schmid, Carlo; Scharoun, Hans, Festschrift für Adolf Arndt zum 65. Geburtstag, Frankfurt am Main 1969, 77 ff.

Eicher, Hermann; Schneider, Axel: Die Rundfunkgebührenpflicht in Zeiten der Medienkonvergenz, NVwZ 2009, 741 ff.

Eifert, Martin: Die Zuordnung der Säulen des Dualen Rundfunksystems, ZUM 1999, 595 ff.

Emmerich, Volker; Steiner, Udo: Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Berlin 1986

Engel, Bernhard; Mai, Lothar: Mediennutzung und Lebenswelten 2010, MP 2010, 558 ff.

Engel, Christoph: Rundfunk in Freiheit, AfP 1994, 185 ff.

Engel, Christoph: Medienordnungsrecht, Baden-Baden 1996

Engels, Stefan; Giebel, Torsten: Das neue Fernsehwerberecht, ZUM 2000, 265 ff.

- Engels, Stefan; Schulz, Wolfgang:** Presse ohne Öffentlichkeit? – Anmerkung zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 8.10.1996, 1 BvR 1183/90, AfP 1997, 455 ff.
- Epping, Volker; Hillgruber, Christian (Hrsg.):** Beck'scher Online-Kommentar GG, 7. Auflage, München 2010 (zit.: Bearbeiter, in Beck-OK GG)
- Erbguth, Wilfried:** Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Baden-Baden 2011
- Faulstich, Werner:** Grundkurs Fernsehanalyse, Paderborn 2008
- Fechner, Frank:** Medienrecht, 11. Auflage, Tübingen 2010
- Fehling, Michael; Kastner, Bernd (Hrsg.):** Verwaltungsrecht: VwVfG – VwGO – Nebengesetze; Handkommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2010 (zit.: Bearbeiter, in Fehling/Kastner, Hk-VerwR)
- Ferger, Herbert; Junker, Harald:** „Neue Medien“ und Fernmelderecht, DöV 1981, 439 ff.
- Ferreau, Frederik:** Rundfunkfinanzierung und EU-Beihilfentatbestand im Lichte aktueller Unionsrechtsprechung und Kommissionspraxis, K&R 2011, 298 ff.
- Ferreau, Frederik; Poth, Hans-Christian:** Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag – Rundfunkfinanzierung im Digitalzeitalter, NVwZ 2011, 714 ff.
- Fiebig, André:** Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, Berlin 2008
- Fiedler, Christoph:** Meinungsfreiheit in einer vernetzten Welt. Staatliche Inhaltskontrolle, gesetzliche Providerhaftung und die Inhaltsneutralität des Internet, Baden-Baden 2002
- Fiedler, Christoph:** Technologieneutrale Pressefreiheit, AfP 2011, 15 ff.
- Fink, Udo:** Wem dient die Rundfunkfreiheit?, DöV 1992, 805 ff.
- Flehsig, Norbert P.:** Presse- und Rundfunkfreiheit – Von der vierten Gewalt zum fünften Rad im Lichte zunehmender Kommerzialisierung?, CR 1999, 327 ff.
- Franz, Gerhard:** Werbekampagnen: Crossmediale Synergien von TV, Radio und Online, MP 2009, 529 ff.
- Frenz, Walter; Götzkes, Vera:** Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten als Beihilfeempfänger, ZUM 2010, 563 ff.
- Frey, Dieter:** Das öffentlich-rechtliche Fernsehen im Wettbewerbsrecht der EG, ZUM 1999, 528 ff.
- Fromm, Michael:** Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus: Der verfassungsrechtliche Programmauftrag der Rundfunkanstalten unter besonderer Berücksichtigung des Rundfunkfinanzausgleichs, Baden-Baden 1998
- Fuhr, Ernst W.:** Der öffentlich-rechtliche Rundfunk im dualen Rundfunksystem, ZUM 1987, 145 ff.
- Gellermann, Martin:** Grundrechte in einfachgesetzlichem Gewande, Tübingen 2000
- Geppert, Martin; Piepenbrock, Hermann-Josef; Schütz, Raimund; Schuster, Fabian (Hrsg.):** Beck'scher TKG-Kommentar, 3. Auflage, München 2006 (zit.: Bearbeiter, in Beck'scher TKG-Kommentar)
- Gerhards, Claudia; Pagel, Sven:** Internetfernsehen von TV-Sendern & User Generated Content,

Berlin 2009

- Gerhards, Maria; Klingler, Walter:** Mediennutzung in der Zukunft, MP 2007, 295 ff.
- Gerhardt, Nina:** Presseähnliche Angebote nach dem 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, AfP 2010, 16 ff.
- Gersdorf, Hubertus:** Multi-Media: Der Rundfunkbegriff im Umbruch?, AfP 1995, 565 ff.
- Gersdorf, Hubertus:** Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, Berlin 1995
- Gersdorf, Hubertus:** Rundfunkfreiheit ohne Ausgestaltungsvorbehalt, München 1996
- Gersdorf, Hubertus:** Die dienende Funktion der Telekommunikationsfreiheiten: Zum Verhältnis von Telekommunikations- und Rundfunkordnung, AfP 1997, 424
- Gersdorf, Hubertus:** Einige Überlegungen zu Online-Diensten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, NJW-CoR 1998, 238 ff.
- Gersdorf, Hubertus:** Grundzüge des Rundfunkrechts, München 2003
- Gersdorf, Hubertus:** Legitimation und Limitierung von Onlineangeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Konzeption der Kommunikationsverfassung des 21. Jahrhunderts, Berlin 2008 (zit.: Gersdorf, Legitimation und Limitierung)
- Gersdorf, Hubertus:** Verbot presseähnlicher Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, AfP 2010, 421 ff.
- Gleich, Uli:** Wirkung von Medien auf (Welt-)Wissen, MP 2010, 493 ff.
- Goerlich, Helmut; Radeck, Bernd:** Neugründung und Grundversorgung – die Rundfunkordnung in einer dritten Phase?, JZ 1989, 53 ff.
- Goldhammer, Klaus; Zerdick, Axel:** Rundfunk online: Entwicklung und Perspektiven des Internets für Hörfunk- und Fernsehanbieter, Berlin 1999
- Gounalakis, Georgios:** Konvergenz der Medien – Sollte das Recht der Medien harmonisiert werden? Gutachten C für den 64. Deutschen Juristentag, München 2002
- Gounalakis, Georgios:** Funktionsauftrag und anstaltliches Selbstverwaltungsrecht, AfP 2003, 395 ff.
- Grabitz, Eberhard; Hilf, Meinhard; Nettesheim, Martin (Hrsg.):** Das Recht der Europäischen Union. Band I: EUV/AEUV, Stand: 45. Ergänzungslieferung (August 2011), München
- Grajczyk, Andreas; Mende, Annette:** Nichtnutzer von Online: Zugangsbarrieren blieben bestehen, MP 2000, 350 ff.
- Grzeszick, Bernd:** Der Telemedienauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zwischen Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht, NVwZ 2008, 608 ff.
- Hahn, Caroline:** Der Online-Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ZRP 2008, 217 ff.
- Hahn, Werner; Vesting, Thomas (Hrsg.):** Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2. Auflage, München 2008 (zit.: Bearbeiter, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht)
- Hain, Karl-E.:** Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, Baden-Baden 1993

- Hain, Karl-E.:** Die zeitlichen und inhaltlichen Einschränkungen der Telemedienangebote von ARD, ZDF und Deutschlandradio nach dem 12. RÄndStV, Baden-Baden 2009 (zit.: Hain, Zeitliche und inhaltliche Einschränkungen)
- Hain, Karl-E.:** Zur Rundfunkgebührenpflicht für internetfähige PC, JZ 2011, 723 ff.
- Hain, Karl-E.:** Ist die Etablierung einer Internetdienstefreiheit sinnvoll?, K&R 2012, 98 ff.
- Hain, Karl-E.; Poth, Hans-Christian:** Ausgestaltung und Beschränkung der „dienenden“ Rundfunkfreiheit, JA 2010, 572 ff.
- Hamm, Ingrid (Hrsg.):** Die Zukunft des dualen Systems: Aufgaben des dualen Rundfunkmarktes im internationalen Vergleich, Gütersloh 1998
- Härting, Niko:** Die Gewährleistungspflichten von Internet-Dienstleistern, CR 2001, 37 ff.
- Härtling, Niko; Müßig, Liska:** Die Rechtsnatur des Access-Provider-Vertrages – Parallelen zur Telefonie und zur Energieversorgung?, K&R 2009, 233
- Hartstein, Reinhard; Ring, Wolf-Dieter; Kreile, Johannes; Dörr, Dieter; Stettner, Rupert (Hrsg.):** Rundfunkstaatsvertrag: Kommentar, Stand: 52. Ergänzungslieferung (Februar 2012), Heidelberg (zit.: Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV)
- Hassemer, Winfried:** Gesetzesbindung und Methodenlehre, ZRP 2007, 213 ff.
- Hecker, Wolfgang:** Gesetzliche Beschränkungen der Veranstaltung und Verbreitung regionaler und lokaler Rundfunkprogramme durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, ZUM 1987, 276 ff.
- Held, Thorsten:** Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Eine Untersuchung des verfassungsrechtlich geprägten und einfachgesetzlich ausgestalteten Funktionsauftrags öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Hinblick auf Internet-Dienste, Baden-Baden 2008 (zit.: Held, Online-Angebote)
- Herrmann, Günter:** Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1975
- Herrmann, Günter; Lausen, Matthias:** Rundfunkrecht. Fernsehen und Hörfunk mit Neuen Medien, 2. Auflage, München 2004
- Herzog, Roman; Scholz, Rupert; Herdegen, Matthias; Klein, Hans H. (Hrsg.):** Grundgesetz: Kommentar, Stand: 63. Ergänzungslieferung (Oktober 2011), München (zit.: Bearbeiter, in Maunz/Dürig, GG)
- Hesse, Albrecht:** Funktionsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Anmerkung zum „Hessen-3“-Beschluss des BVerfG, ZUM 1993, 606 ff.
- Hesse, Albrecht:** Zur aktuellen Entwicklung des Rundfunkrechts, BayVBl. 1997, 132 ff.
- Hesse, Albrecht:** Rundfunkrecht. Die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, München 2003
- Hoeren, Thomas:** Das Telemediengesetz, NJW 2007, 801 ff.
- Hoeren, Thomas; Sieber, Ulrich (Hrsg.):** Handbuch Multimedia-Recht, Stand: 29. Ergänzungslieferung (August 2011), München (zit.: Bearbeiter, in Hoeren/Sieber, Handbuch Multimedia-Recht)

- Hoffmann-Riem, Wolfgang:** Rundfunkrecht und Wirtschaftsrecht – ein Paradigmawechsel in der Rundfunkverfassung?, MP 1988, 57 ff.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang:** Rundfunkrecht neben Wirtschaftsrecht, Baden-Baden 1991
- Hoffmann-Riem, Wolfgang:** Pay-TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Baden-Baden 1996
- Hoffmann-Riem, Wolfgang:** Der Rundfunkbegriff in der Differenzierung kommunikativer Dienste, AfP 1996, 9 ff.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang:** Regulierung der dualen Rundfunkordnung, Baden-Baden 2000
- Hoffmann-Riem, Wolfgang:** Medienfreiheit und der außenplurale Rundfunk, AöR 109 (1984), 304 ff.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang; Vesting, Thomas:** Ende der Massenkommunikation, MP 1994, 382 ff.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schulz, Wolfgang; Held, Thorsten:** Konvergenz und Regulierung. Optionen für rechtliche Regulierung und Aufsichtsstrukturen im Bereich Information, Kommunikation und Medien, Baden-Baden 2000
- Holtz-Bacha, Christina:** Das fragmentierte Medien-Publikum. Folgen für das politische System, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Nr. 42/1997, 13 ff.
- Holznagel, Bernd:** Rechtsprobleme der Konvergenz von Rundfunk und Telekommunikation, MMR-Beil. 1998, 12 ff.
- Holznagel, Bernd:** Konvergenz der Medien – Herausforderungen an das Recht, NJW 2002, 2351 ff.
- Holznagel, Bernd:** Internetdienstefreiheit und Netzneutralität, AfP 2011, 532 ff.
- Holznagel, Bernd; Vesting, Thomas:** Sparten- und Zielgruppenprogramme im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, insbesondere im Hörfunk, Baden-Baden 1999
- Holznagel, Bernd; Dörr, Dieter; Hildebrand, Doris:** Elektronische Medien – Entwicklungen und Regulierungsbedarf, München 2008
- Holzner, Stefan:** Änderungen am Entwurf des 15. RÄStV zur Entlastung vom künftigen Rundfunkbeitrag, MMR-Aktuell Nr. 22/2010, 310605
- Hömig, Dieter (Hrsg.):** Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 9. Auflage, Baden-Baden 2010 (zit.: Bearbeiter, in Hömig, GG)
- Huber, Peter M.:** Aktuelle Fragen des Drei-Stufen-Tests, ZUM 2010, 201 ff.
- Hufen, Friedhelm:** Staatsrecht II Grundrechte, 3. Auflage, München 2011
- Hunziker, Peter:** Medien, Kommunikation und Gesellschaft: Einführung in die Soziologie der Massenkommunikation, 2. Auflage, Darmstadt 1996
- Ipsen, Jörn:** Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, NJW 2006, 2801 ff.
- Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.):** Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III Demokratie – Bundesorgane, 3. Auflage, Heidelberg 2005 (zit.: Bearbeiter, in HStR III)

- Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.):** Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII Freiheitsrechte, Heidelberg 2009 (zit.: Bearbeiter, in HStR VII)
- Jäckel, Michael:** Interaktion. Soziologische Anmerkungen zu einem Begriff, RuF 1995, 463 ff.
- Jäkel, Florian:** Internetformate und Grundgesetz – Ist eine Internetfreiheit wirklich nötig?, AfP 2012, 224 ff.
- Janik, Viktor:** Der deutsche Rundfunkbegriff im Spiegel technischer Entwicklungen, AfP 2000, 7 ff.
- Jarass, Hans D.:** Die Freiheit der Massenmedien: Zur Staatlichen Einwirkung auf Presse, Rundfunk, Film und andere Medien, Baden-Baden 1978
- Jarass, Hans D.:** Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, Berlin 1981
- Jarass, Hans D.:** In welcher Weise empfiehlt es sich, die Ordnung des Rundfunks und sein Verhältnis zu anderen Medien – auch unter dem Gesichtspunkt der Harmonisierung – zu regeln? Gutachten G zum 56. Deutschen Juristentag, München 1986 (zit.: Jarass, Ordnung des Rundfunks)
- Jarass, Hans D.:** Online-Dienste und Funktionsbereich des Zweiten Deutschen Fernsehens, Bochum 1997
- Jarass, Hans D.:** Rundfunkbegriffe im Zeitalter des Internet, AfP 1998, 133 ff.
- Jarass, Hans; Piero,th, Bodo (Hrsg.):** Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 11. Auflage, München 2011 (zit.: Bearbeiter, in Jarass/Piero,th, GG)
- Jungheim, Stefanie:** Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. September 2007 zu den Rundfunkgebühren – Eine verpasste Chance, ZUM 2008, 493 ff.
- Jutzi, Siegfried:** Informationsfreiheit und Rundfunkgebührenpflicht, NVwZ 2008, 603 ff.
- Kaumanns, Ralf; Siegenheim, Veit:** Von der Suchmaschine zum Werbekonzern, MP 2008, 25 ff.
- Kiefer, Marie-Luise:** Gebührenindexierung und neue Modelle für Werbelimits, MP 1993, 46 ff.
- Kirchhof, Gregor:** Höchststrichterliche Rechtsfindung und Auslegung gerichtlicher Entscheidungen, DVBl. 2011, 1068 ff.
- Kirchhof, Paul:** Der Öffentlichkeitsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Befähigung zur Freiheit, in Abele, Hanns; Fünfgeld, Hermann; Riva, Antonio (Hrsg.), Werte und Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Zukunft, Potsdam 2001, 9 ff.
- Kirchhof, Paul:** Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Baden-Baden 2010
- Klaes, Roland:** Verfassungsrechtlicher Rundfunkbegriff und Internet, ZUM 2009, 135 ff.
- Klein, Bodo:** Konkurrenz auf dem Markt der geistigen Freiheiten: Verfassungsfragen des Wettbewerbs im Pressewesen, Berlin 1990
- Klein, Eckart:** Maßstäbe für die Freiheit der öffentlichen und privaten Medien, DöV 1999, 758 ff.
- Klein, Hans H.:** Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe, DöV 1965, 755 ff.
- Klein, Hans H.:** Die Rundfunkfreiheit, München 1978
- Klein, Oliver:** Fremdnützige Freiheitsgrundrechte. Analyse eines vermeintlich besonderen Grund-

rechtstypus, Baden-Baden 2002

- Klickermann, Paul H.:** Reichweite der Onlinepräsenz von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach dem 12. RÄndStV, MMR 2008, 793 ff.
- Klickermann, Paul H.:** Telemedienangebote von ARD und ZDF im Fokus des Dreistufentests, MMR 2009, 740 ff.
- Klingler, Walter:** Jugendliche und ihre Mediennutzung 1998 bis 2008, MP 2008, 625 ff.
- Knothe, Matthias:** Schwer nachvollziehbar – zum Dörr-Gutachten, epd medien 60/2009, 5 ff.
- Koenig, Christian, Loetz, Sascha; Neumann, Andreas:** Telekommunikationsrecht, Heidelberg 2004
- Köhler, Markus; Arndt, Hans-Wolfgang; Fetzer, Thomas:** Recht des Internet, 6. Auflage, Heidelberg 2008
- Kolo, Castulus; Meyer-Lucht, Robin:** Erosion der Intensivleserschaft, M&K 2007, 513 ff.
- König, Eberhard:** Die Teletexte. Versuch einer verfassungsrechtlichen Einordnung, München 1980
- Kops, Manfred (Hrsg.):** Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1995
- Kops, Manfred; Sokoll, Karen; Bensinger, Viola:** Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests. Gutachten erstellt für den Rundfunkrat des Westdeutschen Rundfunks, Köln 2009
- Koreng, Ansgar:** Zensur im Internet: Der verfassungsrechtliche Schutz der digitalen Massenkommunikation, Baden-Baden 2010
- Krausnick, Daniel:** Gebührenfinanzierung unter dem Damoklesschwert: Zur Entscheidung der Europäischen Kommission vom 24. April 2007, ZUM 2007, 806 ff.
- Kresse, Hermann:** Öffentlich-rechtliche Werbefinanzierung und Grenzen der Grundversorgung im dualen Rundfunksystem, ZUM 1995, 67 ff.
- Kresse, Hermann:** Grundversorgung und integrative Pluralismussicherung, ZUM 1995, 178 ff.
- Krüger, Udo Michael:** InfoMonitor 2010: Fernsehnachrichten bei ARD, ZDF, RTL und Sat.1, MP 2011, 91 ff.
- Krüger, Udo Michael:** Profile und Funktionen deutscher Fernsehprogramme, MP 2011, 204 ff.
- Kübler, Friedrich:** Rundfunkauftrag und Programminformation, Frankfurt am Main 1985
- Kübler, Friedrich:** Massenkommunikation und Medienverfassung. Bemerkungen zur „institutionellen“ Deutung der Presse- und Rundfunkfreiheit, in Badura, Peter; Scholz Rupert (Hrsg.), Wege und Verfahren des Verfassungslebens. Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag, München 1993, 649 ff.
- Kühling, Jürgen; Gauß, Nicolas:** Expansionslust von Google als Herausforderung für das Kartellrecht, MMR 2007, 751 ff.
- Kühling, Jürgen; Gauß, Nicolas:** Suchmaschinen – eine Gefahr für den Informationszugang und die Informationsvielfalt?, ZUM 2007, 881

- Kuhn, Axel; Bläsi, Christoph:** Lesen auf mobilen Lesegeräten 2011, MP 2011, 583 ff.
- Kull, Edgar:** Auf dem Weg zum dualen Rundfunksystem, AfP 1987, 365 ff.
- Kull, Edgar:** „Dienende Freiheit“ – dienstbare Medien?, in Badura, Peter; Scholz, Rupert (Hrsg.), Wege und Verfahren des Verfassungslebens. Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag, München 1993, 663 ff.
- Ladeur, Karl-Heinz:** Grundrechtskonflikte in der „dualen Rundfunkordnung“, AfP 1998, 141 ff.
- Ladeur, Karl-Heinz:** Zur Verfassungswidrigkeit der Regelung des Drei-Stufen-Tests für Onlineangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach § 11f RStV, ZUM 2009, 906 ff.
- Ladeur, Karl-Heinz:** „Presseähnliche“ Online-Dienste der Öffentlich-Rechtlichen, 2010 (abrufbar unter <http://www.telemedicus.info/article/1829-Pressaehnliche-Online-Dienste-der-Oeffentlich-Rechtlichen.html>)
- Ladeur, Karl-Heinz; Gostomzyk, Tobias:** Rundfunkfreiheit und Rechtsdogmatik - Zum Doppelcharakter des Art. 5 I 2 GG in der Rechtsprechung des BVerfG, JuS 2002, 1145 ff.
- Langenbucher, Wolfgang R.:** Braucht eine demokratische Gesellschaft öffentlichen Rundfunk?, MP 1990, 699 ff.
- Lehrke, Anne:** Pluralismus in den Medien. Verfassungsrechtliche Aspekte von Meinungsbildungsrelevanz als medienübergreifendem Kriterium der Vielfaltsicherung, Hamburg 2006
- Leib, Volker; Werle, Raymund:** Computernetze als Infrastrukturen und Kommunikationsmedien der Wissenschaft, RuF 1998, 254 ff.
- Leibholz, Gerhard; Rink, Hans-Justus (Hrsg.):** Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Stand: 57. Ergänzungslieferung (November 2011), Köln
- Lent, Wolfgang:** Rundfunk-, Medien-, Teledienste, Frankfurt am Main 2000
- Lerche, Peter:** Rechtsprobleme des Werbefernsehens, Frankfurt am Main 1965
- Lerche, Peter:** Verfassungsrechtliche Fragen zur Pressekonzentration, Berlin 1971
- Lerche, Peter:** Presse und privater Rundfunk: eine Auseinandersetzung insbesondere mit der verfassungsrechtlichen Konzeption von Küblers „Medienverflechtung“, Berlin 1984
- Lerche, Peter:** Bemerkungen zur Auseinandersetzung um die rundfunkmäßige Grundversorgung, in Ziemke, Burkhardt; Langheid, Theo; Wilms, Heinrich; Haverkate, Görg (Hrsg.), Staatsphilosophie und Rechtspolitik. Festschrift für Martin Kriele zum 65. Geburtstag, München 1997, 357 ff.
- Libertus, Michael:** Zur Frage der Entscheidungskompetenz bei der Wahrnehmung der Grundversorgungsaufgabe, ZUM 1995, 699 ff.
- Lieb, Wolfgang:** Kabelfernsehen und Rundfunkgesetze, Berlin 1973
- Lindner, Josef Franz:** Verfassungsrechtliche Ewigkeitsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk?, AfP 2005, 429 ff.
- Loeb, Michael:** Werbung als Finanzierungsquelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ZUM 2004, 290 ff.
- Löffler, Martin; Ricker, Reinhart:** Handbuch des Presserechts, 5. Auflage, München 2005

- Löffler, Martin; Sedelmeier, Klaus; Burkhardt, Emanuel (Hrsg.):** Presserecht. Kommentar, 5. Auflage, München 2006 (zit.: Löffler, Presserecht)
- Longerich, Peter:** Joseph Goebbels. Biographie, München 2010
- Machill, Marcel; Welp, Carsten (Hrsg.):** Wegweiser im Netz – Qualität und Nutzung von Suchmaschinen, Gütersloh 2003
- Mahrenholz, Ernst Gottfried:** Die gesellschaftliche Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ZUM 1995, 508 ff.
- Maletzke, Gerhard:** Psychologie der Massenkommunikation, Hamburg 1963
- Maletzke, Gerhard:** Kommunikationswissenschaft im Überblick: Grundlagen, Probleme, Perspektiven, Opladen 1998
- Mallmann, Walter:** Pressepflichten und öffentliche Aufgabe der Presse, JZ 1965, 625 ff.
- Mayer, Franz C.:** Recht und Cyberspace, NJW 1996, 1872 ff.
- Mayer, Patrick G.:** Das Internet im öffentlichen Recht. Unter Berücksichtigung europarechtlicher und völkerrechtlicher Vorgaben, Berlin 1998
- Mecklenburg, Wilhelm:** Internetfreiheit, ZUM 1997, 525 ff.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim:** In welcher Weise empfiehlt es sich, die Ordnung des Rundfunks und sein Verhältnis zu anderen Medien – auch unter dem Gesichtspunkt der Harmonisierung – zu regeln?, München 1986
- Mestmäcker, Ernst-Joachim:** Meinungsfreiheit und Medienwettbewerb, ZUM 1986, 63 ff.
- Meyer, Kathrin:** Crossmediale Kooperation von Print- und Online-Redaktionen bei Tageszeitungen in Deutschland, München 2005
- Meyer, Rudolph:** Falschmünzerei Drei-Stufen-Test oder „public value“ – was passt?, epd medien Nr. 29/2008, 3 ff.
- Meyer, Rudolph:** Der Drei-Stufen-Test und „public value“ Modell für Deutschland, 2008 (Masterarbeit, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, abrufbar unter dju.verdi.de/schwerpunkte/medienpolitik/meyer_drei-stufen-test_.../data/rudolph_meyer_masterarbeit_-_drei-stufen-test_und_public_value.pdf)
- Michael, Lothar; Morlok, Martin:** Grundrechte, 2. Auflage, Baden-Baden 2010
- Michel, Eva-Maria:** Rundfunk und Internet – Die Zulässigkeit von Internet-Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, ZUM 1998, 350 ff.
- Michel, Eva-Maria:** Konvergenz der Medien – Auswirkungen auf das Amsterdamer Protokoll und das Europäische Beihilferecht, MMR 2005, 284 ff.
- Mickel, Wolfgang; Bergmann, Jan (Hrsg.):** Handlexikon der Europäischen Union, 3. Auflage, Baden-Baden 2005
- Möbus, Pamela und Heffler, Michael:** Die Talfahrt ist gestoppt. Der Werbemarkt 2010, MP 2011, 321 ff.
- Möllers, Christoph:** Pressefreiheit im Internet – Zu verfassungsrechtlichen Grenzen der Regulierung von Online-Bewegtbildern von Zeitungen, AfP 2008, 241 ff.

- Mückl, Stefan:** Die Konvergenz der Medien im Lichte des neuen Telemediengesetzes, JZ 2007, 1077 ff.
- Müller-Terpitz, Ralf:** Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Neue Medien – Eine gemeinschafts- und verfassungsrechtliche Betrachtung, AfP 2008, 335
- Müller-Using, Detlev; Lücke, Richard:** Neue Teledienst und alter Rundfunkbegriff, ArchPT 1995, 32 ff.
- Neuberger, Christoph:** Strategieoptionen der Tageszeitungen im Internet, in Fasel, Christoph (Hrsg.), Qualität und Erfolg im Journalismus, Konstanz 2005, 155 ff.
- Neuberger, Christoph:** Rundfunk und Internet: Konkurrenz, Konvergenz, Kooperation – Online-Journalismus von Fernseh- und Hörfunkanbietern, in Rotes, Gunnar; Turecek, Oliver; Klingler, Walter (Hrsg.), Content im Internet: Trends und Perspektiven, Berlin 2002, 55 ff.
- Neuberger, Christoph:** Onlinejournalismus: Veränderungen – Glaubwürdigkeit – Technisierung, MP 2003, 131 ff.
- Neuberger, Christoph:** Lösen sich die Grenzen des Journalismus auf? Dimensionen und Defizite der Entgrenzungsthese, in Roters, Gunnar; Klingler, Walter; Gerhards, Maria (Hrsg.), Medien-zukunft – Zukunft der Medien, Baden-Baden 2004, 95 ff.
- Neuberger, Christoph:** Angebot und Nutzung von Internet-Suchmaschinen, MP 2005, 2 ff.
- Neuberger, Christoph:** Medienrecht und Medienwandel aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht, AfP 2009, 537 ff.
- Neuberger, Christoph; Nuernbergk, Christian; Rischke, Melanie:** Journalismus im Internet. Profession – Partizipation – Technisierung, Wiesbaden 2009
- Neuhoff, Heiko:** Die Dynamik der Medienfreiheit am Beispiel von Presse und Rundfunk, ZUM 2012, 371 ff.
- Niepalla, Peter:** Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, München 1990
- Niepalla, Peter:** Die zukunftsweisende Modernisierung des deutschen Auslandsrundfunks, ZUM 2005, 532 ff.
- Noelle-Neumann, Elisabeth:** Kumulation, Konsonanz und Öffentlichkeitseffekt, Publizistik 1973, 26 ff.
- Oehmichen, Ekkehart; Schröter, Christian:** Alltagswirklichkeit der Onlinenutzung, MP 2010, 457 ff.
- Oppermann, Thomas:** Rundfunkgebühr – Rundfunkordnung – Rundfunkideologie, JZ 1994, 499 ff.
- Oppermann, Thomas; Kilian, Michael:** Rechtsgrundsätze der Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkverfassung der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1989
- Ory, Stephan:** Rundfunk und Presse im Internet. Die Tagesschau, das iPhone und die tripolare Medienordnung, AfP 2010, 20 ff.
- Ory, Stephan:** Herausforderungen der Medienfreiheit – oder: Der Rundfunk als Endpunkt der Kon-

vergenz?, AfP 2011, 19 ff.

- Ossenbühl, Fritz:** Rundfunkprogramm – Leistung in treuhänderischer Freiheit, DÖV 1977, 381 ff.
- Ott, Stephan:** Suchmaschinenmanipulation im Zusammenhang mit fremden Marken. Technische Grundlagen und rechtliche Konsequenzen, MMR 2008, 222 ff.
- Ott, Stephan:** Die vorherrschende Meinungsmacht von Google – Eine Replik zu Danckert/Mayer, MMR 2010, 219 ff., MMR-Aktuell 2010, 301459
- Papier, Hans-Jürgen; Schröder, Meinhard:** Rechtsgutachten zum Begriff der Presseähnlichkeit in § 11d Abs. 2 Nr. 3 RStV, epd medien 2010, 16 ff.
- Pappi, Urban:** Teledienste, Mediendienste und Rundfunk. Ihre Abgrenzung im Recht der elektronischen Medien, Baden-Baden 2000
- Paschke, Marian:** Medienrecht, 3. Auflage, Heidelberg 2009
- Pestalozza, Christian:** Der Schutz vor der Rundfunkfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland, NJW 1981, 2158 ff.
- Peters, Butz:** Der „Drei-Stufen-Test“: Die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Onlineangebote, K&R 2009, 26 ff.
- Peters, Butz:** Die Konsequenzen aus den Verbotstatbeständen des Rundfunkstaatsvertrags für öffentlich-rechtliche Online-Angebote, NJW 2010, 335 ff.
- Peters, Butz:** Öffentlich-rechtliche Online-Angebote – Was dürfen die Rundfunkanstalten im Netz?, Baden-Baden 2010
- Petersen, Jens:** Medienrecht, 2. Auflage, München 2005
- Pieper, Antje Karin; Wiechmann, Peter:** Der Rundfunkbegriff. Änderungen durch Einführung des interaktiven Fernsehens?, ZUM 1995, 82 ff.
- Pieper, Frauke:** Der deutsche Auslandsfunk. Historische Entwicklung, verfassungsrechtliche Stellung, Funktionsbereich, Organisation und Finanzierung, München 2000
- Pieroth, Bodo; Schlink, Bernhard:** Grundrechte Staatsrecht II, 27. Auflage, Heidelberg 2011
- Poth, Hans-Christian; Ferreau, Frederik:** Rundfunkorganisation in Deutschland, Jura 2011, 605 ff.
- Prensky, Mark:** Digital Natives, Digital Immigrants, On the Horizon, University Press, Vol. 9, October 2001, 1 ff.
- Puhl, Thomas:** Grundrechtsschutz, Bestandsgarantie und Finanzierungsanspruch der Bundesrundfunkanstalten, DVBl. 1992, 933 ff.
- Radlsbeck, Susanne:** Online-Magazine – rechtliche Würdigung von journalistisch-redaktionell gestalteten Abrufdiensten, Berlin 2004
- Rath, Michael:** Das Recht der Internet-Suchmaschinen, Stuttgart 2005
- Rath, Michael:** Suchmaschinen sind auch nicht mehr das, was sie einmal waren, WRP 2005, 826 ff.
- Reinlein, Laura Johanna:** Medienfreiheit und Medienvielfalt. Kontrolle crossmedialer Konzentration in Zeiten der Konvergenz, Frankfurt am Main 2011

- Reislhuber, Anna Maria:** Rundfunkgebührenpflicht für internetfähige PCs. Eine Übersicht über die aktuelle Rechtsprechung, MMR 2010, 459 ff.
- Ricker, Reinhart:** Digitalisierung und interaktive Medienangebote - Grenzen für ARD und ZDF?, AfP 1998, 437 ff.
- Ridder, Christa-Maria; Engel, Bernhard:** Massenkommunikation 2000: Images und Funktionen der Massenmedien im Vergleich, MP 2001, 102 ff.
- Ridder, Christa-Maria; Engel, Bernhard:** Massenkommunikation 2010: Mediennutzung im Intermediavergleich, MP 2010, 523 ff.
- Ridder, Christa-Maria; Kohl, Helmut (Hrsg.):** Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Frankfurt am Main 2003
- Ring, Wolf-Dieter:** Pay-TV ist Rundfunk!, ZUM 1990, 279 ff.
- Röper, Horst:** Konzentrationssprung im Markt der Tageszeitungen, MP 2008, 420 ff.
- Rossen, Helge:** Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk: Die Rundfunkfreiheit im Gewährleistungsgefüge des Art. 5 Abs. 1 GG, Baden-Baden 1988
- Rudolf, Walter:** Über die Zulässigkeit privaten Rundfunks, Frankfurt am Main 1971
- Rüthers, Bernd:** Methodenrealismus in Jurisprudenz und Justiz, JZ 2006, 53 ff.
- Rüthers, Bernd:** Klartext zu den Grenzen des Richterrechts, NJW 2011, 1856 ff.
- Sachs, Michael (Hrsg.):** Grundgesetz: Kommentar, 6. Auflage, München 2011 (zit.: Bearbeiter, in Sachs, GG)
- Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.):** Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Opladen 1998
- Scheble, Roland:** Grundversorgung – Definition und Umfang, ZUM 1995, 383 ff.
- Scherer, Joachim:** Telekommunikationsrecht und Telekommunikationspolitik, Baden-Baden 1985
- Scheuner, Ulrich:** Pressefreiheit, VVDStRL 22 (1965), 1 ff.
- Scheurle, Klaus-Dieter; Mayen, Thomas (Hrsg.):** Telekommunikationsgesetz. Kommentar, 2. Auflage, München 2008
- Schiwy, Peter; Schütz, Walter; Dörr, Dieter:** Medienrecht. Lexikon für Praxis und Wissenschaft, 5. Auflage, Köln 2010
- Schmidl, Michael:** IT-Recht von A-Z. Accessprovider bis Zwischenspeicherung, München 2008
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno; Hofmann, Hans; Hopfauf, Axel (Hrsg.):** Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage, Köln 2011 (zit.: Bearbeiter, in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG)
- Schmidt, Reiner; Vollmöller, Thomas (Hrsg.):** Kompendium Öffentliches Wirtschaftsrecht, 3. Auflage, Berlin 2007
- Schmitt-Glaeser, Walter:** Die Meinungsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 97 (1972), 60 ff.
- Schmitt-Glaeser, Walter:** Kabelkommunikation und Verfassung. Das privatrechtliche Unternehmen im „Münchener Pilotprojekt“, Berlin 1979

- Schmitt-Glaeser, Walter:** Die Rundfunkfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 112 (1987), 215 ff.
- Schmitt, Reiner (Hrsg.):** Öffentliches Wirtschaftsrecht Besonderer Teil 1, Berlin 1995
- Schmitz, Peter:** Übersicht über die Neuregelung des TMG und des RStV, K&R 2007, 135 ff.
- Schneider-Freyermuth, Georg:** Einige Aspekte zur Auswirkung des Gebots der Staatsfreiheit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, ZUM 2000, 564 ff.
- Schoch, Friedrich:** Betätigung öffentlich-rechtlicher Anstalten und Körperschaften im Online-Bereich, AfP 1998, 253 ff.
- Schoch, Friedrich:** Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, VVD-StRL 57 (1998), 158 ff.
- Schoch, Friedrich:** Konvergenz der Medien – Sollte das Recht der Medien harmonisiert werden?, JZ 2002, 798 ff.
- Schoch, Friedrich:** Die Rolle des Staates in der Informationsgesellschaft, in Leipold, Dieter (Hrsg.), Rechtsfragen des Internet und der Informationsgesellschaft, Heidelberg 2002, 83 ff.
- Scholz, Rupert:** Rundfunkeigene Programmpresse?, Berlin 1982
- Scholz, Rupert:** Zukunft von Rundfunk und Fernsehen: Freiheit der Nachfrage oder reglementiertes Angebot?, AfP 1995, 357 ff.
- Schönberger, Katja:** Der Schutz des Namens von Gerichten gegen die Verwendung als oder in Domain-Namen, GRUR 2002, 478 ff.
- Schroeder, Werner:** Teleshopping und Rundfunkfreiheit – Zur Anwendbarkeit rundfunkrechtlicher Normen auf Teleshopping-Kanäle, ZUM 1994, 471 ff.
- Schulz, Wolfgang:** Jenseits der „Meinungsrelevanz“ – Verfassungsrechtliche Überlegungen zu Ausgestaltung und Gesetzgebungskompetenzen bei neuen Kommunikationsformen, ZUM 1996, 487 ff.
- Schulz, Wolfgang:** Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, Baden-Baden 1998
- Schulz, Wolfgang:** Der Programmauftrag als Prozess seiner Begründung. Vorschläge zu Verfahren und Organisation des „Drei-Stufen-Tests“ zur Selbstkonkretisierung des Funktionsauftrags öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Berlin 2008
- Schulz, Wolfgang; Held, Thorsten; Kops, Manfred:** Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation, Baden-Baden 2002
- Schulz, Wolfgang; Held, Thorsten; Laudien, Arne:** Suchmaschinen als Gatekeeper in der öffentlichen Kommunikation - Rechtliche Anforderungen an Zugangsoffenheit und Transparenz bei Suchmaschinen im WWW, Düsseldorf 2005
- Schulze-Fielitz, Helmuth:** Betätigungen öffentlich-rechtlicher Institutionen im Online-Bereich: Im Lichte des Wandels moderner Staatlichkeit, AfP 1998, 447 ff.
- Schuster, Detlev:** Meinungsvielfalt in der dualen Rundfunkordnung, Berlin 1990
- Seitz, Walter:** Promischutz vor Pressefreiheit?, NJW 1997, 3216 f.

- Sieber, Ulrich:** Kontrollmöglichkeiten zur Verhinderung rechtswidriger Inhalte in Computernetzen, CR 1997, 581 ff.
- Sodan, Helge (Hrsg.):** Grundgesetz, 2. Auflage, München 2011 (zit.: Bearbeiter, in Sodan, GG)
- Sokoll, Karen:** Der neue Drei-Stufen-Test für Telemedienangebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, NJW 2009, 885 ff.
- Spahr, Christoph:** Internet und Recht, 3. Auflage, Zürich 2002
- Spindler, Gerald; Schuster, Fabian:** Recht der elektronischen Medien: Kommentar, München 2008
- Stadelmaier, Markus:** Die Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks spricht gegen ein Verbot textbasierter Angebote (Interview), epd medien 8/2010, 4 f.
- Stammler, Dieter:** Paradigmenwechsel im Medienrecht, ZUM 1995, 104 ff.
- Starck, Christian:** „Grundversorgung“ und Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in Burmeister, Jochen (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit. Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, München 1997, 777 ff.
- Starck, Christian:** „Grundversorgung“ und Rundfunkfreiheit, NJW 1992, 3257 ff.
- Stark, Birgit; Kraus, Daniela:** Crossmediale Strategien überregionaler Tageszeitungen. Empirische Studie am Beispiel des Pressemarkts in Österreich, MP 2008, 307 ff.
- Stern, Klaus; Becker, Florian (Hrsg.):** Grundrechte-Kommentar, Köln 2010 (zit.: Bearbeiter, in Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar)
- Stern, Klaus; Peifer, Nikolaus; Hain, Karl-E.**: Publizistischer und ökonomischer Wettbewerb unter den Bedingungen der neuen Medienwelt, München 2010
- Stock, Martin:** Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, München 1985
- Stock, Martin:** EU-Medienfreiheit – Kommunikationsgrundrecht oder Unternehmerfreiheit?, K&R 2001, 289 ff.
- Streinz, Rudolf:** Der Einfluss der Verfassungsrechtsprechung auf die Pressefreiheit. Eine aktuelle Bestandsaufnahme, AfP 1997, 857 ff.
- Thomaß, Barbara (Hrsg.):** Mediensystem im internationalen Vergleich, Konstanz 2007 (zit.: Bearbeiter, in Thomaß (Hrsg.), Mediensysteme im internationalen Vergleich)
- Thum, Kai:** Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und legislative Grenzziehung im dualen System, AfP 2006, 522 ff.
- Thum, Kai:** Vereinbarkeit der Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit EG-Beihilferecht, NVwZ 2007, 521 ff.
- Thum, Kai:** Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit nach deutschem und europäischem Recht – Eine Bestandsaufnahme, DöV 2008, 653 ff.
- Tiedemann, Paul:** Internet für Juristen: eine praxisorientierte Einführung, Darmstadt 1999
- Tillmanns, Lutz; Hein, Gabriele:** Verfassungsrechtliche Probleme bei der Finanzierung der Bundesrundfunkanstalten, DVBl 1990, 91 ff.

- Trute, Hans-Heinrich:** Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, VVDStRL 57 (1998), 216 ff.
- van Eimeren, Birgit; Frees, Beate:** Der Internetnutzer 2009 – multimedial und total vernetzt? Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2009, MP 2009, 334 ff.
- van Eimeren, Birgit; Frees, Beate:** Fast 50 Millionen Deutsche online – Multimedia für alle?, MP 2010, 334 ff.
- van Eimeren, Birgit; Frees, Beate:** Bewegtbild im Web – Multioptional im digitalen Zeitalter, MP 2010, 350 ff.
- van Eimeren, Birgit; Frees, Beate:** 76 Prozent der Deutschen online – neue Nutzungssituation durch mobile Endgeräte, MP 2012, 362 ff.
- van Eimeren, Birgit; Gerhard, Heinz:** ARD/ZDF-Online-Studie 2000: Gebrauchswert entscheidet über Internetnutzung, MP 2000, 338 ff.
- van Eimeren, Birgit; Ridder, Christa-Maria:** Trends in der Nutzung und Bewertung der Medien von 1970 bis 2005, MP 2005, 490 ff.
- van Eimeren, Birgit; Ridder, Christa-Maria:** Trend in der Nutzung und Bewertung der Medien 1970 bis 2010, MP 2011, 2 ff.
- van Eimeren, Birgit; Gerhard, Heinz; Frees, Beate:** Internetverbreitung in Deutschland: Potenzial vorerst ausgeschöpft?, MP 2004, 350 ff.
- Vesting, Thomas:** Prozedurales Rundfunkrecht: Grundlagen – Elemente – Perspektiven, Baden-Baden 1997
- Vogel, Andreas:** Online-Geschäftsfelder der Pressewirtschaft, MP 2008, 236 ff.
- von Coelln, Christian:** Die Rundfunkrechtsordnung Deutschlands – eine entwicklungsoffene Ordnung, AfP 2008, 433 ff.
- von Coelln, Christian:** Rundfunkgebührenpflicht für internetfähige Computer, jurisPR-IT 4/2011 2011, Anm. 6
- von Mangoldt, Hermann; Klein, Friedrich; Starck, Christian (Hrsg.):** Kommentar zum Grundgesetz. Band 2: Artikel 20 bis 82, 6. Auflage, München 2010 (zit.: Bearbeiter, in von Mangoldt/Klein/Starck, GG)
- von Mangoldt, Hermann; Klein, Friedrich; Starck, Christian (Hrsg.):** Kommentar zum Grundgesetz, Band 1: Präambel, Art. 1 bis 19, 6. Auflage, München 2010 (zit.: Bearbeiter, in von Mangoldt/Klein/Starck, GG)
- von Münch, Ingo:** Wie lange noch Rundfunk-Zwangsgebühr?, NJW 2000, 634 ff.
- von Münch, Ingo und Kunig, Philip:** Grundgesetz. Kommentar, 6. Auflage, München 2012 (zit.: Bearbeiter, in von Münch/Kunig, GG)
- von Wallenberg, Gabriele:** Fortentwicklung des dualen Rundfunksystems zur Überwindung der wettbewerblichen Schieflage zwischen privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk, ZUM 2004, 875 ff.
- Wagner, Hans:** Medien-Tabus und Kommunikationsverbote, München 1991
- Weberling, Johannes:** Zwischen Presserecht und Rundfunkrecht – Zur Einordnung des Internet-

Fernsehens in die deutsche Rundfunkrechtsordnung, AfP 2008, 445 ff.

Weiner, Christian; Schmelz, Christoph: Die elektronische Presse und andere neue Kommunikationsformen im neuen rechtlichen Regulierungsrahmen, K&R 2006, 453 ff.

Wiedemann, Verena: Der Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Ära in Deutschland und Europa, ZUM 2007, 800 ff.

Wiedemann, Verena: Kein Einfallstor für Marktprimat, epd medien 68/2009, 3 ff.

Wiedemann, Verena: Wie die Anstalten die Entscheidung ihrer Gremien zum Dreistufentest vorbereiten und begleiten sollten, Köln 2009

Wieland, Joachim: Die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk. Ein kritischer Literaturbericht, Der Staat, Band 20 (1981), 97 ff.

Wieland, Joachim: Die Freiheit des Rundfunks, Berlin 1984

Wimmer, Norbert: Sind gebührenfinanzierte Angebote wertvoller als privat finanzierte? Überlegungen zu einer Kernfrage des Drei-Stufen-Tests, AfP 2009, 321 ff.

Wimmer, Norbert: Der Drei-Stufen-Test nach dem 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, ZUM 2009, 601 ff.

Wirtz, Bernd W.: Medien- und Internetmanagement, 9. Auflage, Wiesbaden 2009

Wissenschaftlicher Rat der Dudenredaktion (Hrsg.): Duden, Das große Fremdwörterbuch, 4. Auflage, Mannheim 2007

Witt, Jörn: Internet-Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Berlin 2007 (zit.: Witt, Internet-Aktivitäten)

Woldt, Runar: Öffentlich-rechtliche Onlineangebote: Keine Gefahr für den Wettbewerb, MP 2011, 66 ff.

Zerdick, Axel et al.: Die Internet-Ökonomie. Strategien für die digitale Wirtschaft, 3. Auflage, Berlin 2001

Zimmerli, Ulrich: Zur Medienfreiheit in der neuen Bundesverfassung, Zeitschrift für Medienrecht (medialex) 1999, 14